

**Prosperidad
para todos**

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014

Tomo II

*Más empleo,
menos pobreza
y
más seguridad*



Libertad y Orden
República de Colombia



PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

2010 - 2014



Más empleo, menos
pobreza y más seguridad



Subdirección General

Juan Mauricio Ramírez Cortés

Secretaría General

Tatiana Milena Mendoza Lara

Coordinadores del PND

José Leibovich Goldenberg

Olga Lucía Acosta Navarro

Asesores de Dirección General

Juanita Parra Pulido

Daniel Mitchell Restrepo

Óscar Leonardo Cadena Plata

Juan Sebastián Tobón Bruggisser

Asesoras de Subdirección General

Johanna Castelblanco Muñoz

María Fernanda Téllez

Dirección de Regalías

Amparo García Montaña

Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible

Oswaldo Aharón Porras Vallejo

Dirección de Estudios Económicos

Gabriel Armando Piraquive Galeano

Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas

Diana Margarita Quintero Cuello

Dirección de Evaluación de Políticas Públicas

Diego Dorado Hernández

Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible

Jean Philippe Pening Gaviria

Dirección de Desarrollo Social

José Fernando Arias Duarte

Dirección de Desarrollo Rural Sostenible

Nicolás Pérez Marulanda

Dirección de Desarrollo Empresarial

Álvaro Édgar Balcázar Acero

Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno

Sonia Juliana García Vargas

Dirección de Desarrollo Urbano

José Alejandro Bayona Chaparro

Jefe Grupo de Proyectos Especiales

Claudia Alejandra Gélvez Ramírez

Asesora Dirección General - Programa PRAP

Paola Gómez Campos

Asesor Programa PRAP

Juan Pablo Giraldo Ospino

Subdirector de Desarrollo Ambiental

Carolina Urrutia Vásquez

Subdirectora de Crédito

Natalia Bargans Ballesteros

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Leonardo Arturo Pazos Galindo

Jefe Oficina de Informática

Marcela Ramírez Vélez

Coordinación Visión 2019

Martha Beatriz Delgado Barrera

Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014:

Prosperidad para todos

ISBN: 978-958-8340-70-8

Coordinación editorial

Departamento Nacional de Planeación

Grupo de Comunicaciones y Relaciones Públicas

Giovanni Celis Sarmiento

Coordinador

Carmen Elisa Villamizar Camargo

Correctora de Estilo

Javier Romero Cárdenas

Diseño

Javier Romero Cárdenas

Clara Victoria Forero

Moisés Gaitán Bautista

Diagramación

Impresión

Imprenta Nacional de Colombia

© Departamento Nacional de Planeación, 2011

Calle 26 Núm. 13-19

PBX: 3815000

Bogotá D.C., Colombia

Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014:

Prosperidad para todos

Presidente de la República

Juan Manuel Santos Calderón

Vicepresidente de la República

Angelino Garzón

Ministro de Hacienda y Crédito Público

Juan Carlos Echeverry Garzón

Director General del

Departamento Nacional de Planeación

Hernando José Gómez Restrepo



Libertad y Orden
República de Colombia



Libertad y Orden

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
República de Colombia

Viceministro General

Bruce Mac Master

Viceministro Técnico

Rodrigo de Jesús Suescún Melo

Secretaria General

Diana Margarita Vivas Munar

Director General del Presupuesto Público Nacional

Fernando Jiménez Rodríguez

*Director General de Crédito Público y del Tesoro
Nacional*

Germán Arce Zapata

Directora General de Regulación Financiera

Ana Fernanda Maiguashca O.

Directora General de Política Macroeconómica

Gloria Amparo Alonso Másmela

Jefe Oficina Asesora de Jurídica

Margarita María Escobar Pereira

CONTENIDO

TOMO II

VI. SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y PREVENCIÓN DEL RIESGO	559
A. Gestión ambiental integrada y compartida	564
1. Diagnóstico	568
a. Biodiversidad y sus servicios ecosistémicos	568
b. Gestión integral del recurso hídrico	570
c. Gestión ambiental sectorial y urbana	571
d. Cambio climático, reducción de la vulnerabilidad y adaptación y estrategia de desarrollo bajo en carbono	574
e. Buen gobierno para la gestión ambiental	575
2. Lineamientos y acciones estratégicas	578
a. Biodiversidad y sus servicios ecosistémicos	578
b. Gestión Integral del Recurso Hídrico	580
c. Gestión ambiental sectorial y urbana	581
d. Cambio climático, reducción de la vulnerabilidad y adaptación y estrategia de desarrollo bajo en carbono	585
e. Buen gobierno para la gestión ambiental	585
3. Metas	589
B. Gestión del riesgo de desastres: <i>buen gobierno</i> para comunidades seguras	593
1. Diagnóstico	594
2. Lineamientos y acciones estratégicas	595
3. Metas	598
C. Respuesta a la Ola Invernal 2010-2011	600
1. Diagnóstico	602
2. Lineamientos y acciones estratégicas	603
a. Fases de intervención y sectores estratégicos	603
b. Esquema institucional	607
c. Financiamiento	609
D. Canasta y eficiencia energética	609
1. Combustibles líquidos y biocombustibles como insumo para el transporte	611
2. Provisión del servicio de energía eléctrica	614
3. Abastecimiento de gas combustible	616
4. Energía y gas para una industria competitiva	616
5. Usos alternativos para el carbón	617
6. Eficiencia en la formación de precios	617
VII. SOPORTES TRANSVERSALES DE LA PROSPERIDAD DEMOCRÁTICA	619
A. Buen Gobierno, participación ciudadana y lucha contra la corrupción	621
1. Buen gobierno	623
a. Transparencia y rendición de cuentas	628

b. Gestión pública efectiva	632
c. Programas estratégicos para el Buen Gobierno	641
d. Vocación por el servicio público	646
2. Estrategias contra la corrupción	648
a. Diagnóstico	648
b. Estrategias para la lucha contra la corrupción	653
c. Política Integral contra la Corrupción	654
d. Fortalecimiento institucional de las entidades territoriales	656
e. Instrumentos de control y punitivos	656
f. Fortalecimiento y modernización de los órganos de control	656
g. Medidas dirigidas al sector privado	658
h. Rendición de cuentas y transparencia	658
i. Responsabilidad en el uso de los recursos	658
j. Metas	658
3. Participación ciudadana y capital social	659
a. Antecedentes conceptuales y normativos	659
b. Lineamientos estratégicos	665
c. Metas e indicadores	669
B. Relevancia internacional	671
1. Inserción productiva a los mercados internacionales	672
a. Diagnóstico	672
b. Lineamientos estratégicos	676
c. Metas	682
2. Política internacional	682
a. Diagnóstico	682
b. Lineamientos estratégicos	684
c. Metas	690
3. Políticas de desarrollo fronterizo	690
a. Diagnóstico	690
b. Objetivo general y principios rectores de la política	698
c. Lineamientos y acciones estratégicas	698
d. Metas de proceso	705
C. Apoyos transversales al desarrollo regional	706
1. Fortalecimiento institucional de las entidades territoriales y relación Nación-territorio	708
a. Antecedentes y diagnóstico	709
b. Objetivos y lineamientos estratégicos	716
c. Principales metas	724
2. Consolidación del sistema de ciudades	725
a. Diagnóstico	726
b. Objetivos	728
c. Lineamientos y acciones estratégicas	728
d. Metas de procesos	734
3. Planes de consolidación	734
a. Diagnóstico	734
b. Lineamientos estratégicos	737

4. Turismo como motor del desarrollo regional	742
a. Introducción	742
b. Diagnóstico	742
c. Lineamientos estratégicos	743
d. Metas	748
VIII. CONSISTENCIA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014	749
A. Diagnóstico	751
B. Elementos que afectan el crecimiento económico	753
1. Costo de uso del capital (CUC)	753
2. Factor trabajo y capital humano	754
a. Transición demográfica en Colombia	756
b. Retos de política económica y efectos en el crecimiento económico	759
3. Productividad	762
4. Productividad en el sector servicios	764
5. Efectos macroeconómicos para el crecimiento y el empleo de la puesta en marcha de las “locomotoras”	765
6. Ahorro - inversión y consolidación macroeconómica	768
a. Crecimiento económico potencial	768
b. Crecimiento de la economía por el lado de la demanda	771
7. Consistencia macroeconómica	772
a. Política Fiscal - Balance del Sector Público Consolidado (SPC) y Gobierno Nacional Central	774
b. Efectos fiscales de la atención de la emergencia invernal	777
8. Principales medidas que sustentan la política fiscal	777
a. Regla Fiscal	779
b. Reforma al régimen de Regalías	780
c. Racionalización de beneficios tributarios y contribuciones	780
d. Sistema General de Pensiones, reinstitucionalización del Régimen de Prima Media con Prestación Definida y medidas contra la evasión de recursos de financiación de la Protección Social	781
e. Acciones de manejo de la deuda pública, reglas de optimización de la administración de los activos de la Nación, eficiencia en el manejo del riesgo y administración eficiente de los recursos del presupuesto nacional	782
f. Regla para la presupuestación del Plan Plurianual de Inversiones	783
g. Formalización para reducir la evasión en los impuestos nacionales	784
IX. PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES 2011-2014	789
X. INDICADORES PARA EL SEGUIMIENTO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	813
ANEXOS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014	823
LEY 1450 DE 2011	905

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACPEM	Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer
ACTI	Actividades Científicas Tecnológicas y de Innovación
ADAM	Áreas de Desarrollo Alternativo Municipal - parte del Programa de USAID (Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) en Colombia
ADD	Áreas de Distribución
ADEL	Agencias de Desarrollo Económico y Local
ADT	Áreas de Desarrollo Territorial
ADT	Acuerdos de Doble Tributación
AEROCIVIL	Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil
AGRONET	Red de Información y Comunicación Estratégica del Sector Agropecuario
AHE	Atención Humanitaria de Emergencia
AI	Ayuda Inmediata
AICMA	Acción Integral contra Minas Antipersonal
AIEPI	Atención Integral a las Enfermedades Prevalentes de la Infancia
AII	Acuerdos Internacionales de Inversión
AIPI	Atención Integral a la Primera Infancia
AIS	Agro Ingreso Seguro
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ANH	Agencia Nacional de Hidrocarburos
ANI	Agencia Nacional de Infraestructura
APEC	Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico
APP	Asociaciones Público Privadas
APP	Alianzas Público-Privadas
APSICOS	Atención Psicosocial
ATI	Asistencia Técnica Integral
AVC	Ahorro Voluntario Contractual
AVISA	Años de Vida Saludable
BACRIM	Bandas Criminales
BANCÓLDEX	Banco de Comercio Exterior de Colombia
BdO	Programa Banca de las Oportunidades
BDDA	Base de Datos Única de Afiliados
BEP	Beneficios Económicos Periódicos
BICN	Bienes de Interés Cultural del Ámbito Nacional
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIPM	Bureau Internacional de Pesas y Medidas
BPD	Barriles por día calendario
BPED	Barriles de Petróleo Equivalente Día
BPEDC	Producción de Petróleo y Gas
BPO&O	Business Process Outsourcing & Offshoring
BRIC	Brasil, Rusia, India y China
BSA	Business Software Alliance
CAF	Corporación Andina de Fomento
CALC	Cumbre de América Latina y del Caribe
CAN	Centro Administrativo Nacional
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CAR	Corporaciones Autónomas Regionales
CCAI	Centro de Coordinación de Acción Integral
CCE	Comisión Colombiana del Espacio
CCR	Centros de Coordinación Regionales
CDA	Centros de Diagnóstico Automotriz
CDB	Convenio de Diversidad Biológica

CDN	Content Delivery Network
CDT	Certificados de Depósito a Término
CEA	Centros de Enseñanza Automovilística
CEBAF	Centro Binacional de Atención de Frontera
CENAF	Centros Nacionales de Atención en Frontera
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CERES	Centros Regionales de Educación Superior
CERLALC	Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe
CGE	Equilibrio General Computable
CGR	Contraloría General de la República
CIA	Centros Integrales de Atención
CIAT	Consejo Interinstitucional de Alertas Tempranas
CIF	Comisión Intersectorial para la Formalización
CIF	Climate Investmnet Funds
CIF	Certificado de Incentivo Forestal
CIGERH	Comisión Interinstitucional para la Gestión del Recurso Humano
CIIDEF	Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo
CIPI	Comisión Intersectorial de Propiedad Intelectual
CISA	Central de Inversiones S.A.
CISAN	Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional
CIVETS	Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica
CLOPAD	Comité Local para la Prevención y Atención de Desastre
CNA	Consejo Nacional de Acreditación
CNB	Corresponsales No Bancarios
CNC	Comisión Nacional de Competitividad
CNK	Corporación Nasa Kiwe
CNL	Comité Nacional de Logística de Transporte
CNO	Consejo Nacional de Operación de Gas
CNTV	Comisión Nacional de Televisión
CODECYT	Consejos Departamentales de Ciencia y Tecnología
COINFO	Comisión Intersectorial de Políticas y de Gestión de la Información de la Administración Pública
COLCIENCIAS	Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación
COLPENSIONES	Administradora Colombiana de Pensiones
CONCECOL	Comisión Nacional de Certificación de Competencias Laborales
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CORPOICA	Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria
CPC	Consejo Privado de Competitividad
CPL	Coordinación Programática de Logística
CPNCyT	Consejos de los Programas Nacionales de Ciencia y Tecnología
CRA	Comisión de Regulación de Agua potable y Saneamiento Básico
CRC	Comisiones Regionales de Competitividad
CRC	Centro de Reconocimiento de Conductores
CRC	Comisión de Regulación de Comunicaciones
CREG	Comisión de Regulación de Energía y Gas
CREPAD	Comité Regional para la Prevención y Atención de Desastre
CTeI	Ciencia Tecnología e Innovación
CTF	Clean Technology Fund
CUC	Costo de Uso del Capital
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DAS	Departamento Administrativo de Seguridad
DDE	Dirección de Desarrollo Empresarial
DDHH	Derechos Humanos
DDTS	Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible
DEPP	Dirección de Evaluación de Políticas Públicas
DGCPTN	Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional
DGR	Dirección de Gestión del Riesgo

DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
DIES	Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible
DIFP	Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DNDA	Dirección Nacional de Derecho de Autor
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DNP- DDRS	Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Desarrollo Rural Sostenible
DNP-DDE	Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Desarrollo Empresarial
DPI	Derechos de Propiedad Intelectual
ECI	Estado de Cosas Inconstitucional
ECM	Evitar-Cambiar-Mejorar
ECNT	Enfermedades Crónicas No Transmisibles
ECV	Encuesta de Calidad de Vida
EDA	Enfermedad Diarreica Aguda
EDA	Estructuras Integrales de Apoyo
EDIT-III	Encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica (Versión III)
EEVV	Estadísticas Vitales
EGERH	Estrategia de Gestión del Recurso Humano en Colombia
ELN	Ejército de Liberación Nacional
ENDE	Encuesta Nacional de Deserción Escolar
ENDS	Encuesta Nacional de Demografía y Salud
ENETI	Estrategia Nacional para Prevenir y Erradicar las Peores Formas de Trabajo Infantil y Proteger al Joven Trabajador, 2008 -2015
ENS	Encuesta Nacional de Salud
ENSIN	Encuesta Nacional de la Situación Nutricional
EPS	Entidades Promotoras de Salud
EPS-S	Entidades Promotoras de Salud del Régimen Subsidiado
ERC	Enfermedad Renal Crónica
FAER	Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas
FAMI	Familia, Mujer e Infancia
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación)
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FASECOLDA	Federación de Aseguradores Colombianos
FAZNI	Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas No Interconectadas
FDC	Fondo para el Desarrollo Cinematográfico
FE	Fondo Emprender
FECF	Fondo Especial de Cuota de Fomento
FEM	Foro Económico Mundial
FEM	Fondo de Fomento a la Educación Media
FEPC	Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles
FFMM.	Fuerzas Militares
FIC	Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción
FINAGRO	Fondo para el financiamiento del Sector Agropecuario
FINDETER	Financiera de Desarrollo Territorial
FNA	Fondo Nacional del Ahorro
FNCE	Fuentes No Convencionales de Energía
FNG	Fondo Nacional de Garantías
FOB	Free On Board (el precio de la mercancía no incluye flete, ni otros cargos)
FOES	Fondo de Energía Social
FOMIPYME	Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
FONEDE	Fondo de Fomento al Empleo y Protección al Desempleo
FONIÑEZ	Fondo para la Atención Integral de la Niñez y Jornada Escolar Complementaria
FONSECON	Fondo Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana
FOSYGA	Fondo de Solidaridad y Garantía
FTIC	Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

GAML	Grupos Armados al Margen de la Ley
GCC	Consejo de Cooperación del Golfo (por sus siglas en inglés)
GED	Goce Efectivo de los Derechos
GEF	Global Environment Facility
GEI	Gases Efecto Invernadero
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares
GEM	Global Entrepreneurship Monitor
GLP	Gas Licuado de Petróleo
GN	Gas Natural
GNC	Gobierno Nacional Central
GNV	Gas Natural Vehicular
GPOR	Gestión Pública Orientada a Resultados
GSED	Grupo Social y Empresarial de la Defensa
HCB	Hogares Comunitarios de Bienestar
HTA	Hipertensión Arterial
I+D	Investigación y desarrollo
IBC	Interés Bancario Corriente
ICA	Impuesto de Industria, Comercio y Avisos
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICETEX	Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior
ICL	Índice de Costos Logísticos
ICR	Incentivo a la Capitalización Rural
ICTC	Índice de Costos de Transporte de Carga
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IED	Inversión Extranjera Directa
IENDOG	Indicador de Capacidades de Desarrollo Endógeno
IES	Instituciones de Educación Superior
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IGED	Indicadores que miden el Goce Efectivo de los Derechos
IIRSA	Iniciativa para la integración de la Infraestructura Regional Suramericana
ILE	Infraestructuras Logísticas Especializadas
IMC	Índice de Masa Corporal
IMF	Instituciones Micro financieras
INCO	Instituto Nacional de Concesiones
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INGEOMINAS	Instituto Colombiano de Geología y Minería
INM	Instituto Nacional de Metrología
INPEC	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario
INS	Instituto Nacional de Salud
INT	Integridad
INTEGRA-SPA	Sistema de Atención Integral al Consumo de Sustancias Psicoactivas
INVEMAR	Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras
INVIAS	Instituto Nacional de Vías
INVIMA	Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos
IOH	Índice de Oportunidad Humana
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
IPS	Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud
IPSE	Instituto para la Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas
ISEP	Iniciativas de inclusión social con enfoque psicosocial
ITS	Sistemas Inteligentes de Transporte
IVA	Impuesto al Valor Agregado
IVC	Inspección, Vigilancia y Control
JUNTOS	Red Juntos para la Superación de la Pobreza Extrema
LEC	Línea Especial de Crédito

LOOT	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial
LP	Línea de Pobreza
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MASC	Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos
MAVDT	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
MBBL	Millones de Barriles
MBPE	Millones de Barriles de Petróleo Equivalentes
MC	Ministerio de Cultura
MCIT	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
MDN	Ministerio de Defensa Nacional
MEM	Mercado de Energía Mayorista
MEN	Ministerio de Educación Nacional
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MIB	Mejoramiento integral de barrios
MIDAS	Más Inversión para el Desarrollo Alternativo Sostenible - parte del Programa de USAID (Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) en Colombia
MIJ	Ministerio del Interior y de Justicia
MINTIC	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
MIPYMES	Micro, pequeñas y medianas empresas
MISN	Macroproyectos de Interés Social Nacional
MIT	Ministerio de Infraestructura y Transporte
MME	Ministerio de Minas y Energía
MNC	Marco Nacional de Cualificaciones
MPCD	Millones de Pies Cúbicos al Día
MPS	Ministerio de la Protección Social
MT	Ministerio de Transporte
MUISCA	Modelo Único de Ingresos, Servicio y Control Automatizado
MYPES	Micro y pequeñas Empresas
MW	Mega Vatios
NAMA	National Appropriated Mitigation Actions
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
NoNaA	Niños, niñas y adolescentes
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCYT	Observatorio de Ciencia y Tecnología
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OECD	Organismos Evaluadores de la Conformidad
OECD	Organisation for Economic Co-Operation and Development (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico)
OIML	Organización Internacional de Metrología Legal
OLE	Observatorio Laboral para la Educación
OMC	Organización Mundial de Comercio
OMPI	Organización Mundial de Propiedad Intelectual
ONAC	Organismo Nacional de Acreditación
ONLC	Observatorio Nacional de Logística de Cargas
OVOP	<i>"One Village, One Product"</i> , lo cual traduce "Una villa, un producto"
PAI	Programa Ampliado de Inmunizaciones
PAICMA	Programa Atención Integral contra Minas Antipersonal
PAIFI	Programa de Atención Integral a la Primera Infancia
PVDFV	Población Víctima del Desplazamiento Forzado
PDA	Planes Departamentales de Agua y Saneamiento
PDI	Programa de Desarrollo Institucional
PDP	Programas Regionales de Desarrollo y Paz
PEA	Población Económicamente Activa
PEC	Planes Educativos Comunitarios
PEER	Planes Estratégicos de Emprendimiento Regional

PEI	Proyectos Educativos Institucionales
PET	Población en Edad de Trabajar
PGAR	Plan de Gestión Ambiental Regional
PGI	Política de Generación de Ingresos
PGIRS	Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos
PGN	Presupuesto General de la Nación
PI	Propiedad Intelectual
PIB	Producto Interno Bruto
PIGA	Plan Institucional de Gestión Ambiental
PILA	Planilla Integrada de Liquidación de Aporte
PIU	Plan Integral Único
PLANEDH	Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos
PNA	Plan Nacional de Acción
PNA	Plan de Navegación Aérea
PNCT	Plan Nacional de Consolidación Territorial
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNL	Política Nacional Logística
PNTU	Política Nacional de Transporte Urbano
POMCA	Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas
PONAL	Policía Nacional
POS	Plan Obligatorio de Salud
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PPED	Población Pobre Extrema y Desplazada
PPI	Plan Plurianual de Inversiones
PPSAM	Programa de Protección Social al Adulto Mayor
PRAP	Programa para la Renovación de la Administración Pública
PRC	Planes Regionales de Competitividad
PRONE	Programa de Normalización de Redes Eléctricas
PROURE	Programa para el Uso Eficiente de Energía
PSAP	Programa de Subsidio al Aporte en Pensión
PSCC	Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana
PTA	Proyecto de Transición de la Agricultura
PTB	Physikalish-Technischen-Bundesanstalt
PTF	Productividad total de los factores
PVPD	Política de Vivienda para Población en Situación de Desplazamiento
RAC	Reglamento Aeronáutico Colombiano
RC	Rentas Cedidas
RCM	Red Colombiana de Metrología
REDD	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación
RESA	Red de Seguridad Alimentaria
REUNIF	Reunificación Familiar
RIPS	Registros Individuales de Prestación de Servicios
RNDC	Registro Nacional de Despacho de Carga
RNE	Red Nacional de Emprendimiento
RNEC	Registraduría Nacional del Estado Civil
RRE	Redes Regionales de Emprendimiento
RS	Régimen Subsidiado
RU	Renovación Urbana
RUA	Registro Único Ambiental
RUAF	Registro Único de Afiliados
RUB	Registro Único de Beneficiarios
RUE	Registro Único Empresarial
RUNT	Registro Único Nacional de Tránsito
RUPD	Registro Único de Población Desplazada
RUPTA	Registro Único de Predios y Territorios Abandonados
SACES	Sistema de Aseguramiento de la Calidad para la Educación Superior

SAE	Sociedad de Activos Especiales
SAT	Sistema de Alertas Tempranas
SATB	Sistema Ambiental de Transporte Binacional
SCAFT	Sistema de Calidad de Formación para el Trabajo
SECOP	Sistema Electrónico de Contratación Pública
SEG	Seguridad
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
SEIP	Sistema Educativo Indígena Propio
SEN	Sistema Estadístico Nacional
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SETP	Sistemas Estratégicos de Transporte Público
SFC	Superintendencia Financiera de Colombia
SFCH	Sistema de Formación de Capital Humano
SFM	Servicios Financieros Móviles
SFV	Subsidio Familiar de Vivienda
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud
SI MINERO	Sistema Nacional de Información Minero
SIAC	Sistema de Información Ambiental de Colombia
SIC	Superintendencia de Industria y Comercio
SICECOL	Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales
SICOM	Sistema de Información de la Cadena de Distribución de Combustibles Líquidos y Derivados del Petróleo
SIDEPAR	Sistema de Información para la Promoción de la Participación Ciudadana y Comunitaria
SIES	Sistemas Integrados de Emergencias y Seguridad
SIET	Sistema de Información de la Educación para el Trabajo
SIGA	Sistema de Gestión de Activos
SIGH	Sistemas de Información Geográfica para el Sector de Hidrocarburos
SIIF	Sistema Integrado de Información Financiera
SIMCI	Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos
SIMPADE	Sistema de Monitoreo para la Prevención y Análisis de la Deserción Escolar en Educación Preescolar, Básica y Media
SIN	Sistema Interconectado Nacional
SINA	Sistema Nacional Ambiental
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SINC	Sistema Integrado Nacional de Carreteras
SINEB	Sistema de Información Nacional de Educación Básica y Media
SIPI	Sistema de Información a la Primera Infancia
SIRH	Sistema de Información del Recurso Hídrico
SIRITI	Sistema de Registro Integrado de Trabajo Infantil
SISBEN	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios para los Programas Sociales
SISCONPES	Sistema de Seguimiento a Documentos CONPES
SISDEVAL	Sistema Nacional de Evaluaciones
SISIPEC	Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario
SISMEG	(antiguo SIGOB) Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno
SISTEMA MSF	Sistema Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
SIT	Sistemas Inteligentes de Transporte
SITM	Sistemas Integrados de Transporte Masivo
SITP	Sistema Integrado de Transporte Público
SITR	Sistema Integrado de Transporte Interregional
SIUST	Sistema de Información Unificado del Sector de las Telecomunicaciones
SIVIGILA	Sistema de Vigilancia en Salud Pública
SMLM	Salarios mínimos legales mensuales
SMN	Sistema Metrológico Nacional
SMS	Mensajes Cortos de Texto

SNAIPD	Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada
SNBF	Sistema Nacional de Bienestar Familiar
SNC	Sistema Nacional de Competitividad
SNCA	Subsistema Nacional de la Calidad
SNCTeI	Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación
SND	Sistema Nacional de Discapacidad
SND	Sistema Nacional del Deporte
SNFT	Sistema de Nacional de Formación para el Trabajo
SNIL	Sistema Nacional de Intermediación Laboral
SNPAD	Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres
SNS	Superintendencia Nacional de Salud
SOAT	Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito
SOGC	Sistema Obligatorio de Garantía de la Calidad
SPC	Sistema Penitenciario y Carcelario
SPE	Servicio Público de Empleo
SPI	Sistema Administrativo Nacional de Propiedad Intelectual
SPOA	Sistema Penal Oral Acusatorio
SPS	Sistema de Promoción Social
SPS	Sistema de Protección Social
SPT	Superintendencia de Puertos y Transporte
SRPA	Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes
SSPD	Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios
SSR	Sistema Social de Riesgo
SUI	Sistema Único de Información de Servicios Públicos
SUIFP	Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas
TD	Tasa de de Desempleo
TDT	Televisión Digital Terrestre
TEAS	Contratos de Asistencia Técnica por sus siglas en inglés (Technical Evaluation Agreement)
TEP	Territorios Étnicos Productivos
TGP	Tasa Global de Participación
TIC	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
TIEM	Tasa Impositiva Efectiva Marginal
TLC	Tratado de Libre Comercio
TO	Tasa de Ocupación
TV	Televisión
UAF	Unidad Agrícola Familiar
UGPP	Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social
UMUS	Unidad de Movilidad Urbana Sostenible
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UN-HABITAT	Programa de Naciones para los Asentamientos Humanos
UPC	Unidad de Pago por Capitación
UPME	Unidad de Planeación Minero Energética
UR	Universidad del Rosario
URE	Uso Racional de Energía
UTEL	Unidad Técnica de Ejecución Logística
VBG	Violencia Basada en Género
VIH	Virus de Inmunodeficiencia Humana
VIS	Vivienda de Interés Social
VISR	Vivienda de Interés Social Rural
VIV	Vivienda
VUCE	Ventanilla Única de Comercio Exterior
ZAL	Zonas de Actividad Logística Portuaria
ZEIKY	Centro de Información y Asesoría en Comercio Exterior
ZIF	Zonas de Integración Fronteriza
ZNI	Zonas No Interconectadas

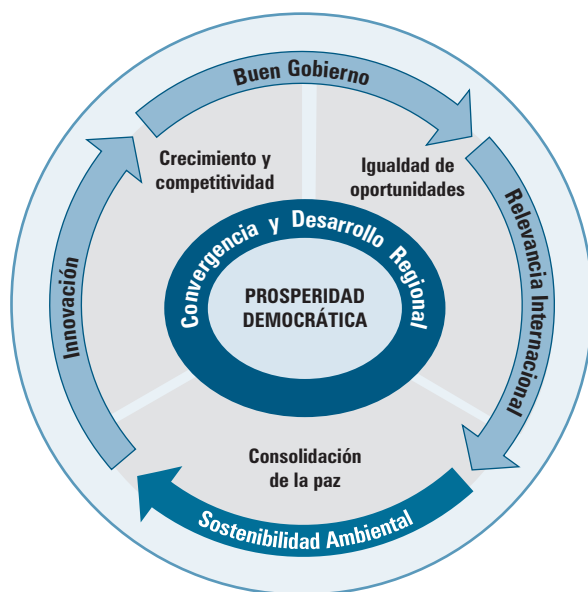


Prosperidad para todos

Capítulo | Sostenibilidad ambiental
VI | y prevención del riesgo

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

2010 - 2014



La ola invernal que golpeó al país a mediados del año 2010, y que se espera continúe durante la primera mitad de 2011, ha cambiado el rumbo de la política ambiental y del riesgo del país, ha transformado la visión de los colombianos sobre las posibles consecuencias del cambio climático, e inevitablemente ha alterado el plan de gobierno de este cuatrienio, y en consecuencia el Plan Nacional de Desarrollo como su principal instrumento. Los esfuerzos en ayuda humanitaria, rehabilitación y reconstrucción, la redistribución de los recursos, y la necesidad de replantear las estrategias de prevención en algunos sectores para evitar consecuencias adversas ante futuros eventos de origen natural, son algunos ejemplos de ello.

La emergencia invernal ha afectado, entre otros, a más de 2,27 millones de personas, 341.000 viviendas, 751 vías, 807.609 hectáreas, 813 centros educativos y 15 centros de salud. Los recursos para atender estas y otras consecuencias del invierno se han estimado en 26 billones de pesos: 5% atención, 21% rehabilitación, y 74% para obras de recuperación, reconstrucción y prevención. Ahora bien, se esperan situaciones de emergencia invernal durante el primer semestre del año, especialmente en el período entre abril y julio, por lo cual las cifras y recursos anteriormente presentados son aún preliminares.

La ola invernal, más que una catástrofe, constituye una oportunidad para corregir errores y prevenir futuros desastres. Para que esta adversidad se convierta en una oportunidad, es necesario realizar un diagnóstico exhaustivo de la gestión ambiental y del riesgo del país, e identificar las modificaciones necesarias para

atender las consecuencias recientes y prevenir o disminuir las futuras. En otras palabras, entender mejor nuestra geografía, conocer mejor nuestros riesgos e intervenirlos.

Colombia es un país con una excepcional riqueza y diversidad natural y cultural. Esta ha sido la base sobre la cual la Nación y sus regiones han construido sus estrategias de desarrollo. Los recursos naturales –los suelos, las aguas, los bosques, los recursos hidrobiológicos, los minerales, los hidrocarburos, el paisaje, etc.– han sido utilizados y explotados para generar crecimiento económico y bienestar social. Si bien es cierto que un mayor crecimiento económico ha contribuido de manera significativa a mejorar el ingreso y el bienestar de los colombianos en las últimas décadas, este también ha estado acompañado de un marcado deterioro ambiental y de la acentuación de problemas como la deforestación, la pérdida de biodiversidad y la contaminación del agua y del aire (DNP, 2007: 6).

Se encuentra, por ejemplo, que el 85% de los sistemas productivos de Colombia se ubican en áreas vulnerables a desertificación, y el 48% del país es susceptible de erosión. Estos factores degradan aproximadamente 2.000 hectáreas al año en la región andina y afectan la competitividad del sector agrícola, la disponibilidad de alimentos, y la calidad y cantidad de agua. Así mismo, se estima que la degradación ambiental en Colombia representa pérdidas equivalentes al 3,7% del PIB (Banco Mundial, 2007:118).

De forma similar, las sustancias químicas empleadas en los procesos de producción causan contaminación del agua, el aire y los alimentos, generando riesgos significativos para la salud pública, la productividad y los ecosistemas. Un sector que merece especial atención al producir deterioro ambiental a pesar de los esfuerzos recientes para su control, es el minero. Si bien la legislación prohíbe adelantar actividades con fines comerciales en áreas de importancia ambiental, el cumplimiento de esas disposiciones ha sido limitando y, en muchos casos, la actividad minera informal ha generado graves consecuencias ambientales, sobre todo en el uso y afectación del recurso hídrico. Así mismo, los pasivos ambientales asociados a la minería legal no han sido cuantificados en términos económicos y sociales, ni internalizados, ni tampoco se cuenta con fuentes de financiación específicas para su recuperación.

Considerando el acelerado crecimiento proyectado para los próximos cuatro años, se espera que se generen presiones adicionales a las ya existentes sobre el ambiente, lo cual implicará además, grandes transformaciones en un corto periodo de tiempo. La gestión ambiental enfrenta, por lo tanto, el reto de asegurar que este crecimiento cumpla con los parámetros de sostenibilidad. Esto significa, entre otros, cambiar la tendencia del deterioro ambiental, de los procesos inadecuados de ocupación y uso del territorio y adaptarse a la variabilidad climática. También representa desarrollar estrategias de conservación, con la finalidad de proteger la

diversidad biológica y la provisión de los servicios ecosistémicos que sustentan y contribuyen al bienestar de la sociedad.

Uno de los aspectos cruciales de la gestión ambiental es el recurso hídrico. Si bien Colombia cuenta con una oferta superficial de más de 2.000 km³ y el 36% del territorio con agua subterránea, se encuentra que el 40% de las principales cuencas del país son vulnerables al deterioro. En relación con este último punto, los más altos niveles de contaminación se presentan en las cuencas donde se concentra el mayor desarrollo económico y donde se puede producir el mayor impacto sobre la población.

Por otra parte, los procesos desordenados de urbanización que se han generado en muchas regiones del país han causado transformaciones del paisaje, pérdida de biodiversidad, reducción del espacio público, disminución de la calidad del aire, afectación de la oferta y calidad del recurso hídrico, generación de residuos, pérdida y afectación de la disponibilidad de suelo y aumento de la vulnerabilidad.

Las consecuencias de la reciente emergencia invernal, son una clara demostración de la importancia de atender y corregir estas limitaciones en la gestión ambiental y del riesgo. En este sentido, para garantizar la sostenibilidad del desarrollo económico y social del país, resulta prioritaria la incorporación de medidas que tiendan a disminuir la vulnerabilidad frente al riesgo de desastre en los sectores y en la población. Según Naciones Unidas, los desastres tienen un impacto desproporcionado en los países pobres y en desarrollo, y están especialmente asociados a viviendas en condiciones inseguras. En esta materia, se encuentra que en Colombia cerca de 780.000 hogares, es decir alrededor del 39% del total, viven en condiciones de precariedad, y por tanto, se encuentran especialmente amenazados ante la ocurrencia de desastres de origen natural causados por el cambio climático.

A partir de 2005, y tras la formulación e implementación del programa para la reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado frente a los desastres, Colombia ha dirigido su atención en forma gradual hacia la necesidad de reconocer la gestión del riesgo en la planificación del territorio y los sectores. No obstante, la gestión de desastres del país presenta grandes dificultades como son: (1) prevalencia del enfoque “emergencista” en el diseño de las políticas y la respuesta del gobierno, (2) debilidad en la inclusión y aplicación de disposiciones de reducción del riesgo de desastres en los planes de ordenamiento territorial, (3) debilitamiento de la capacidad técnica del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres (SNPAD), (4) escasa investigación y desarrollo tecnológico, (5) limitada coordinación entre entidades, y (6) ausencia de una estrategia integral de gestión de riesgo que fije las políticas y oriente las inversiones en el nivel nacional, departamental y municipal.

En suma, procesos acelerados de crecimiento económico en escenarios cambiantes de riesgo, de degradación del ambiente y cambio climático global requieren una gestión ambiental y del riesgo de desastres integrada como estrategia fundamental para garantizar la sostenibilidad y la seguridad de las comunidades en el desarrollo del país.

A. Gestión ambiental integrada y compartida

Existe un amplio reconocimiento de la relación directa entre el deterioro ambiental, el aumento de la pobreza³⁸⁰ y su carga desproporcionada sobre los segmentos más vulnerables de la población. “La degradación ambiental es un tema fundamental para el desarrollo de cualquier país, se encuentra ligado de manera inseparable y es causa de problemas asociados a la pobreza, el hambre, la inequidad de género y la salud, entre otros.” (Melnik et ál., 2005 en MAVDT 2009). Se estima que la degradación ambiental en Colombia representa pérdidas equivalentes al 3,7% del PIB; cifra que contempla los costos asociados con la contaminación atmosférica urbana e intradomiciliaria, los servicios deficientes de abastecimiento de agua, saneamiento e higiene, los desastres y la degradación de los suelos y está asociada a un mayor incremento de las tasas de morbilidad y mortalidad, especialmente entre los más pobres (Banco Mundial, 2007:118).

Las estrategias de conservación tienen como finalidad la protección de la diversidad biológica y la provisión de los servicios ecosistémicos que sustentan y contribuyen al bienestar humano y por consiguiente a sus procesos de desarrollo y crecimiento económico. Hoy, es clara la relación entre la conservación del patrimonio natural, el crecimiento de los diferentes sectores de la economía, la competitividad y la equidad social.

Se requiere una decidida y sistemática atención a esta interdependencia para cambiar la tendencia de deterioro ambiental, hacer frente a los procesos inadecuados de ocupación y uso del territorio y adaptarse a la variabilidad climática que resulta de los procesos globales de cambio climático. De igual manera, esta variabilidad genera condiciones de riesgo crecientes sobre las poblaciones, los ecosistemas y la economía³⁸¹.

³⁸⁰ Informe de Objetivos de Desarrollo del Milenio.

³⁸¹ En el periodo comprendido entre 1999 y 2010 fueron reportadas en el país alrededor de 11.000 emergencias, de las cuales el 84% estuvo asociado a fenómenos hidroclimatológicos y otros conexos (inundaciones, deslizamientos y vendavales). Especiales concentraciones de estos eventos en periodos cortos de tiempo han sido asociados a fenómenos como el de *la Niña*, una manifestación particular de la variabilidad climática global (DNP, 2010b:1).

El estándar global para un país en condiciones de desarrollo humano sostenible es de 1,8 gha/cápita como indicador de huella ecológica. Según datos de las Cuentas Nacionales de la Huella Ecológica³⁸², Colombia es el 26.º país más grande en el mundo por área, pero el 14.º más grande en capacidad biológica. La Huella Ecológica en Colombia, 1,9 hectáreas globales per cápita (gha/capita³⁸³), es comparable a otros países de la Comunidad Andina de Naciones, tales como Bolivia (2,4 gha/cápita), Ecuador (1,9 gha/cápita), y Perú (1,8 gha/cápita). Esto indica la prioridad que debe darse al establecimiento y aplicación de medidas encaminadas a prevenir el aumento de dicha huella, y de esta manera, no poner en riesgo la biocapacidad de proveer los servicios ecosistémicos que requiere la sociedad y la economía del país.

El futuro ambiental de Colombia depende, en buena medida, de la calidad del desempeño general de la economía y del fortalecimiento de la democracia. El crecimiento económico debe acelerar cambios tecnológicos en los sectores de la producción de manera que se mejore su eficiencia para minimizar el deterioro ambiental. Esto, complementariamente con el reconocimiento y aplicación de las determinantes ambientales del ordenamiento territorial, contribuirá a solucionar los problemas de pobreza, equidad y seguridad. Así mismo, generará un entorno favorable a las acciones de protección ambiental, que junto con la promoción de la participación efectiva de la población y el fortalecimiento de la democracia, contribuirán a la priorización, e implementación de consideraciones ambientales y a un ejercicio de la autoridad ambiental legítimo, equitativo y efectivo.

Colombia, en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, busca avanzar hacia la Prosperidad Democrática impulsada por cinco locomotoras —agricultura, minero-energética, infraestructura, vivienda e innovación—, las cuales conforman la estrategia de crecimiento económico sostenible y de competitividad como pilar fundamental para alcanzar un mayor bienestar de la población. Esto último se expresa en la reducción de la pobreza, la igualdad de oportunidades, y la convergencia del desarrollo regional. La efectividad y eficacia de estas estrategias depende de iniciativas como las de *buen gobierno* y *posicionamiento internacional*, así como la *estrategia de gestión ambiental y del riesgo*.

El presente Plan Nacional de Desarrollo estima que, en los próximos cuatro años, las cinco locomotoras incrementarán el crecimiento económico del país en 1,7 puntos porcentuales por año, reducirán la pobreza durante el cuatrienio en cerca 1,2% y la indigencia en cerca de 1,0%. Así mismo, se espera un estimado de crecimiento poblacional de alrededor de dos millones de habitantes en el cuatrienio.

³⁸² Global Footprint Network, 2009.

³⁸³ El símbolo gha, es hectáreas globales.

Es así, como se espera que en el sector minero-energético, la generación y la transmisión de electricidad aumenten en 588%, las reservas permanentes de hidrocarburos en 335%, la producción de petróleo y gas en 79%, la construcción de poliductos y oleoductos en 78%, la producción de carbón en 70% y de oro en 51%. Con respecto al sector agropecuario, se estima que la producción total aumente 11,4% durante el cuatrienio, y que en el sector de vivienda y ciudades amables se inicie la construcción de 1.000.000 de viviendas, se desembolsen 420.000 créditos para vivienda nueva, se impulsen cuatro programas de renovación urbana, se incremente en 2,9 y 4,7 millones la población atendida con acueducto y con alcantarillado, respectivamente, y aumente en 15 el número de SITM y SETP³⁸⁴ en operación.

La gestión ambiental enfrenta un reto importante para asegurar que este crecimiento cumpla con los parámetros de sostenibilidad y contribuya a la construcción de una sociedad más justa y equitativa para las generaciones presentes y futuras.

A pesar del esfuerzo hecho en los últimos quince años por incorporar la dimensión ambiental en el ordenamiento territorial del país, los resultados son aún incipientes, en razón a que no existen las suficientes articulaciones, instrumentos y herramientas para visibilizar y aplicar todos los determinantes ambientales en el ordenamiento territorial municipal y la planificación sectorial. Es el caso de la indefinición de límites de las zonas de ronda, humedales, páramos, la zonificación y ordenamiento de las reservas de ley 2 de 1959, la estructura ecológica principal y la capacidad de carga por cuenca, las cuales una vez disponibles a escalas generales requerirán con urgencia mayor precisión y su incorporación en el ordenamiento y la planificación. Adicionalmente, no se han incorporado aún las variables de riesgo por deterioro ambiental, por variabilidad climática y por impactos previstos del cambio climático, en los escenarios prospectivos y en los determinantes de ordenamiento territorial del país.

Estos rápidos procesos de transformación económicos y sociales, con escenarios frecuentes de sismos, erupciones volcánicas, eventos de remoción en masa e inundaciones; una ocupación y uso del espacio desconociendo en muchos casos los determinantes ambientales y de riesgo; y una población y medios de vida vulnerables, resultan en la ocurrencia permanente de desastres. En este contexto, el país debe reconocer la gestión del riesgo de desastres como estrategia central, necesaria y de largo plazo.

Los procesos acelerados de crecimiento económico en escenarios cambiantes de riesgo, de degradación del ambiente y cambio climático global, requieren una gestión ambiental y del riesgo de desastres integrada como estrategia fundamental

³⁸⁴ Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) y Sistemas de Transporte Público (SETP).

para garantizar la sostenibilidad y seguridad de las comunidades. Si bien en los últimos treinta años han sido notables los avances de la gestión ambiental, existe incertidumbre sobre la evolución de la capacidad institucional ambiental para acometer el reto que plantea este crecimiento (MAVDT et ál, 2009a:2).

Los gobiernos han desarrollado planes ambientales que se circunscriben a los aspectos tradicionales de la gestión de las entidades del Estado responsables del control ambiental. Se han focalizado en áreas como la conservación de la biodiversidad, la gestión del agua, la contaminación atmosférica y el manejo de residuos sólidos. Con base en el Plan Decenal Ambiental, este Plan Nacional de Desarrollo reconoce que para avanzar hacia una gestión ambiental costo-efectiva, sostenible, preventiva y eficaz, es indispensable intervenir sobre las decisiones ambientalmente más estratégicas. Es por esto que se hace especial énfasis en la necesidad de incorporar integralmente consideraciones ambientales a lo largo de todos los procesos de planificación territorial y de gestión de las políticas sectoriales (MAVDT, et ál., 2009a:3).

Lo anterior es especialmente relevante para avanzar hacia procesos sostenibles de desarrollo que garanticen condiciones adecuadas y seguras para la conservación de la biodiversidad, sus servicios ecosistémicos³⁸⁵ y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes. Para ello, se propone una gestión integrada y compartida³⁸⁶ como elemento fundamental de construcción social del territorio, en donde la participación social tenga un papel protagónico.

El objetivo de la política ambiental durante este cuatrienio será garantizar la recuperación y el mantenimiento del capital natural y de sus servicios ecosistémicos, como soporte del crecimiento económico y apoyo a las locomotoras para la prosperidad democrática. El Plan destaca aspectos instrumentales relevantes para avanzar hacia un desarrollo sostenible y la conservación –preservación, protección, restauración y uso sostenible– del capital natural, mediante la incorporación de variables ambientales en cada una de las locomotoras y regiones y en los capítulos de Crecimiento Sostenible y Competitividad y Convergencia y Desarrollo Regional.

³⁸⁵ Se entienden por servicios ecosistémicos los beneficios que la humanidad recibe de la biodiversidad.

³⁸⁶ Integrada porque busca la articulación efectiva entre las instituciones y compartida ya que promueve la asociación y corresponsabilidad pública y privada.

1. Diagnóstico

a. Biodiversidad y sus servicios ecosistémicos

Colombia ha sido considerada uno de los países megadiversos, condición que se ve reflejada en la amplia variedad de ecosistemas y especies presentes³⁸⁷. En este sentido, la biodiversidad se constituye en un elemento con potencial para definir una nueva identidad, en el ámbito internacional.

Los recursos naturales han sido utilizados y explotados por diferentes sectores para generar crecimiento económico, contribuyendo al bienestar social (DNP, 2007:6). No obstante, ha estado acompañado de una marcada degradación ambiental. En este sentido, el 85% de los sistemas productivos están en áreas vulnerables a desertificación y el 48% del país es susceptible de erosión, factores que degradan aproximadamente 2.000 has/año en la región andina, afectando la productividad y la competitividad del sector agrícola, la disponibilidad de alimentos y la calidad y cantidad de agua. Lo anterior conlleva a condiciones de pobreza, migraciones de áreas rurales a cabeceras municipales y centros urbanos y a la conformación de cinturones de miseria (MAVDT, 2004:20).

Los páramos, bosques, humedales y sabanas naturales son altamente vulnerables a las demandas generadas por macroproyectos agrícolas, viales y minero-energéticos, entre otros, ocasionando la transformación y fragmentación de ecosistemas, exacerbando la deforestación³⁸⁸ (MAVDT, 2010:37,39), aumentando el número de especies en condiciones de amenaza, alterando el recurso hídrico y degradando el suelo. Asimismo, la legislación prohíbe para algunos casos adelantar actividades mineras³⁸⁹ y cultivos forestales o sistemas agroforestales con fines comerciales³⁹⁰ en áreas de importancia ecológica y áreas protegidas. Sin embargo, la falta de definición de la Estructura Ecológica Principal³⁹¹ del país, que incluya la delimitación de estas áreas y la zonificación y ordenación de reservas

³⁸⁷ Colombia ocupa el primer lugar en aves y anfibios, el segundo en plantas, tercero en reptiles y quinto en mamíferos (Romero et ál., 2008).

³⁸⁸ La deforestación promedio anual estimada para el período 2000 - 2007 es de 336.581 ha/año (IDEAM, 2010a:113).

³⁸⁹ El artículo 34 de la Ley 1382 de 2010, establece como zonas de exclusión minera a las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional, zonas de reserva forestal protectora y demás zonas de reserva forestal, páramos y humedales.

³⁹⁰ El artículo 7 de Ley 1377 de 2010, excluye estas actividades en bosques naturales, páramos, manglares, humedales, áreas forestales protectoras, áreas de manejo especial o cualquier otra categoría de manejo, conservación o protección que excluya dicha actividad.

³⁹¹ Entendida como el conjunto de ecosistemas estratégicos que garantizan la integridad de la biodiversidad y la provisión de servicios ecosistémicos (Van der Hammen y Andrade, 2003:1), con el fin de satisfacer las necesidades básicas de la población. Ver también numeral 1, artículo 1 del Decreto 3600 de 2007.

forestales nacionales³⁹², han limitado el cumplimiento de estas disposiciones, generando un conflicto con dichos sectores. De esta manera la sostenibilidad de la Amazonia, una de las áreas menos deterioradas y mejor conservadas de toda la selva amazónica, está hoy en día severamente amenazada.

Otras causas del deterioro de la biodiversidad son la sobre explotación de los recursos naturales renovables, como en el caso de los recursos hidrobiológicos, con implicaciones para la seguridad alimentaria de las comunidades; la presencia de especies exóticas invasoras³⁹³, considerada la segunda causa de extinción de especies, después de la destrucción de hábitats (MAVDT, 2009: 13); y, más recientemente, el cambio climático.

El país avanza en la consolidación de un SINAP³⁹⁴ completo, representativo ecológicamente y eficazmente gestionado. Son importantes los esfuerzos realizados a la fecha, restando aún la representación de 74 ecosistemas marinos y terrestres (Documento CONPES 3680, 2010a:12) y la protección de especies estratégicas y la consolidación de la Estructura Ecológica Principal³⁹⁵. Especial énfasis se debe dar a los ecosistemas marinos y a la Orinoquía, insuficientemente representados y conservados, a pesar de ocupar, los primeros, el 50% del territorio nacional. Así mismo, no existe suficiente articulación de las políticas para el desarrollo de los espacios oceánicos y de las zonas costeras e insulares, como pieza fundamental para organizar el ordenamiento territorial que integre aspectos ambientales y permita la adaptación al cambio climático. Adicionalmente, la falta de delimitación de las rondas y franjas de protección de los ríos, así como la determinación de las cotas máximas de inundación, ha generado conflictos en la ordenación del territorio.

El uso de la biodiversidad puede proporcionar altos rendimientos económicos. Sin embargo, la falta de valoración, los vacíos en información, la regulación extensa y desarticulada y los nulos incentivos económicos, resultan en la inexistente generación de alternativas económicas a comunidades locales. Esto representa un reto significativo para los sectores agropecuario y ambiental, este último competente en materia de regulación para el acceso a los recursos de la biodiversidad.

³⁹² A la fecha, se ha cumplido un proceso parcial de zonificación y ordenación para únicamente 1 millón de hectáreas de aproximadamente 20 millones de hectáreas.

³⁹³ En Colombia, se han declarado 22 especies invasoras de fauna y flora mediante las Resoluciones 0848 de 2008 y 0207 de 2010 (DNP, 2010:10).

³⁹⁴ Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

³⁹⁵ Esto de acuerdo con los criterios establecidos en el marco de los compromisos asumidos en el Programa de Trabajo de Áreas Protegidas aprobado por el Convenio de Diversidad Biológica (CDB) (Decisión VII.28).

b. Gestión integral del recurso hídrico

Colombia cuenta con una oferta hídrica superficial de 2.084 km³ y 36% del territorio con agua subterránea (IDEAM, 2010b:3), con marcadas diferencias en cuanto su disponibilidad y uso. De acuerdo con el IDEAM, el 40% de las principales cuencas son vulnerables al deterioro, atribuible entre otros, al clima, la erosión, a una pobre cobertura vegetal y a la presión antrópica. Esta situación puede limitar la disponibilidad de agua³⁹⁶, su regularidad o calidad, factores que pueden ser más críticos bajo escenarios de cambio climático.

Se estima que la demanda total por el recurso es de 12,5 km³/año, representada en un 54% por el sector agrícola, seguido por la actividad doméstica 29%, industrial 13%, pecuaria 3% y de servicios 1% (IDEAM, 2010b:13). A pesar de ello, los sectores no registran información en el SIRH³⁹⁷ y las redes de monitoreo no permiten contar con información oportuna, de calidad y a una escala adecuada por cuenca, que permita anticipar potenciales conflictos por uso³⁹⁸ (MAVDT, 2010a:43). Asimismo, preocupa que las inversiones se hayan concentrado en la infraestructura para satisfacer la demanda y no para asegurar la oferta³⁹⁹ (DNP, 2007:66).

En cuanto a la calidad del recurso, en las áreas donde se concentra el mayor desarrollo económico, se presenta un fuerte deterioro como consecuencia de la recepción de vertimientos puntuales y difusos con una alta carga contaminante que supera la capacidad de resiliencia y autodepuración de los mismos, como es el caso de los ríos Bogotá, Medellín, Chicamocha, alto Cauca, Lebrija y Chulo⁴⁰⁰. Los principales contaminantes son: por su volumen la materia orgánica originada por vertimientos domésticos y algunas industrias y los sedimentos, los generados en procesos erosivos de zonas agrícolas.

Colombia carece hoy de una regulación capaz de incentivar el uso eficiente y la protección de los recursos hídricos; así como de un modelo eficaz para el ejercicio de la autoridad ambiental tendiente a su administración, control y seguimiento; e instrumentos y mecanismos de articulación que viabilicen su ordenación y planeación, que

³⁹⁶ Con tendencia a agravarse en el futuro, de acuerdo con la segunda comunicación nacional de cambio climático.

³⁹⁷ Sistema de Información del Recurso Hídrico.

³⁹⁸ INGEOMINAS e IDEAM han contribuido en los estudios sobre aguas subterráneas elaborados por las autoridades ambientales. Sin embargo, dada la complejidad, cobertura y escala de los mismos, estos no han permitido consolidar la información hidrogeológica regional y nacional.

³⁹⁹ Se estima para 2.007, que de \$2,4 billones invertidos por el sector, el 88% se destinó a infraestructura de agua potable y saneamiento y el 12% al mejoramiento de la oferta, la gobernabilidad del recurso y al manejo de riesgos.

⁴⁰⁰ IDEAM, Informe anual sobre el Estado del Medio Ambiente y los Recursos Naturales Renovables en Colombia. 2004.

permitan reducir los conflictos por acceso y uso del recurso, que se acentuarán debido a los impactos del cambio climático. Así mismo, mejorar la gobernanza del agua, desde la visión de cuenca hidrográfica, la gestión del riesgo y el ordenamiento ambiental territorial, dado el fraccionamiento de la gestión entre las autoridades ambientales, entidades territoriales, sectores productivos y la sociedad en general.

En relación con la ordenación de cuencas, a noviembre de 2010 se reportan un total de 271 procesos en curso, cubriendo un área aproximada de 22,8 millones de hectáreas, equivalente al 21% del área del territorio nacional. De éstos, solamente se han adoptado 83 planes y la gran mayoría no ha incorporado criterios de gestión del riesgo⁴⁰¹.

Lo anterior, junto con deficiencias jurídicas y debilidades institucionales⁴⁰², plantea la necesidad de evaluar la eficiencia económica de las regulaciones y considerar su ajuste, con el fin de remediar la enorme informalidad e ilegalidad en el acceso a los recursos hídricos (DNP, 2007:65,66).

El costo estimado de la contaminación hídrica para la salud, el tratamiento de agua para consumo doméstico e industrial, la productividad y el turismo, asciende a un billón de pesos del año 2005 (Larsen, 2004:3), lo que equivale al 0,3% del PIB nacional, al 3,7% del PIB agrícola y al 2,6% del PIB industrial.

c. Gestión ambiental sectorial y urbana

De acuerdo con el Plan Decenal Ambiental (MAVDT et ál., 2009a), el desarrollo sostenible requiere de la integración y armonización de las políticas y objetivos ambientales y sectoriales. Sin embargo, en Colombia esa integración y armonización es escasa y débil, constituyéndose en uno de los principales limitantes de la gestión ambiental. Por una parte, frecuentemente las entidades del SINA no logran aportar argumentos de tipo económico, financiero y social a favor de las propuestas de política ambiental. Normalmente sus argumentos sólo se abren paso cuando se esgrimen los instrumentos de control policivo y sancionatorio. En esas condiciones, la inclusión de consideraciones ambientales en las políticas sectoriales sólo ocurre cuando los costos de no hacerlo son altos y no cuando sus beneficios son claros.

⁴⁰¹ Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010.

⁴⁰² Las principales normas relativas al uso, a la asignación y a la protección de los recursos hídricos no reconocen las nuevas y cambiantes realidades tecnológicas, demográficas, económicas e institucionales, ni la diversidad de las regiones sus preferencias sociales y valor económico. Además, los procesos administrativos para la obtención de permisos y aprovechamiento son engorrosos, rígidos y dejan un amplio espacio para la discrecionalidad.

Por otro lado, cada ministerio define sus metas y agenda, existiendo poca interacción entre las entidades rectoras de los distintos sectores durante los procesos de planificación. De igual manera, sus intervenciones sobre el territorio tienden a ser descoordinadas. Así, por ejemplo, el sector minero ha otorgado concesiones en zonas de conservación estratégica; los cultivos agrícolas con frecuencia se establecen en áreas de importancia estratégica para la protección de las cuencas hidrográficas y las líneas de transmisión de energía, los gasoductos y las vías se trazan de manera independiente, conduciendo a la fragmentación innecesaria de ecosistemas, a la pérdida de oportunidades para minimizar el impacto ambiental de esas intervenciones sobre el territorio y a la afectación del desarrollo de sectores que, como el turismo, dependen críticamente de la oferta ambiental.

Adicionalmente, los distintos sectores, ocupados en el logro de sus propios objetivos, frecuentemente no cuentan con la capacidad ni con la visión estratégica para armonizar dichos objetivos con los de la política ambiental. Su desempeño se mide por la efectividad de sus políticas y no por su sostenibilidad.

La extracción ilícita de minerales está causando un fuerte deterioro ambiental, a pesar de los esfuerzos recientes para su control⁴⁰³. Los pasivos ambientales asociados a la minería, no han sido cuantificados en términos económicos y sociales⁴⁰⁴, ni internalizados⁴⁰⁵, ni se cuenta con fuentes de financiación específicas para su recuperación. No obstante, se reconocen los esfuerzos del MAVDT y las CAR, en la promoción de procesos de reconversión para disminuir o eliminar el uso de mercurio y cianuro en minería⁴⁰⁶.

⁴⁰³ En 2010 se han realizado operativos para el control en cuatro de los 17 departamentos productores de oro (Córdoba, Cauca, Tolima y Antioquia), con lo cual se han intervenido 48 minas, incautado 101 retroexcavadoras y 9 dragas y 70 personas capturadas.

⁴⁰⁴ En Antioquia se libera entre 50 y 100 toneladas anuales de mercurio (10% de la contaminación generada en 74 países por pequeña minería de oro) al aire, suelo y agua. La contaminación urbana con mercurio en la atmósfera en siete municipios estudiados del departamento es considerada por Veiga (2010), como la más alta del mundo.

⁴⁰⁵ De acuerdo con el MAVDT, se estima que sólo el 20% de la producción aurífera del país cumple con las normas ambientales. Para que el resto de la minería hiciera lo propio se requerirían recursos equivalentes al 86% regalías anuales que genera el oro. En Chocó, se han degradado más de 22.000 hectáreas por la extracción ilícita de minerales y recuperarlas costaría entre 50 y 150 mil millones. Este daño equivale a la décima parte de la actividad ilegal, por tanto, recuperar la totalidad de las áreas afectadas comprometería alrededor de la cuarta parte de los las regalías generadas por la actividad minera y de hidrocarburos. Si a la reparación del daño por actividades ilegales se suman más de 100 mil hectáreas tituladas a la minería en páramos y cerca de 7 millones de hectáreas de reservas forestales que ya están degradadas, destinando sólo a este fin la totalidad del presupuesto del SINA (1,3 billones de pesos anuales), se tardaría entre 15 y 40 años para corregir estas externalidades ambientales. Pero si se invirtieran una cuarta parte del valor total de las regalías –sin contar los incrementos cíclicos de las mismas–, estos retos se podrían manejar entre 6 y 18 años.

⁴⁰⁶ De acuerdo al MAVDT, en Santander se disminuyó en 82% el uso de mercurio, el 36% de cianuro en 12 plantas y el 100% de cianuro en 3 plantas.

Además, los procesos desordenados de urbanización han causado transformación del paisaje, pérdida de biodiversidad, reducción del espacio público, disminución de la calidad del aire, alteración de la oferta y calidad del recurso hídrico, generación de residuos, pérdida y afectación de la disponibilidad de suelo y aumento de la vulnerabilidad. Dado lo anterior, el país debe generar modelos de gestión ambiental urbana, con visión urbano-regional, que incidan en los procesos de ocupación del territorio.

Según estimaciones del Banco Mundial (Larsen, 2004:3), los costos para la economía colombiana asociados con la contaminación atmosférica urbana⁴⁰⁷ e intradomiciliaria; los servicios deficientes de abastecimiento de agua, saneamiento e higiene; los desastres y la degradación de los suelos, ascienden al 3,7% del PIB, los cuales recaen con mayor peso sobre los segmentos vulnerables de la población, especialmente en niños menores de 5 años⁴⁰⁸, lo cual se refleja principalmente en el aumento de la mortalidad y la morbilidad, lo mismo que en la disminución de la productividad. Así mismo, las sustancias químicas empleadas en los procesos de producción generan problemas de contaminación del agua, aire y alimentos, con riesgos significativos para la salud pública⁴⁰⁹, productividad y destrucción de ecosistemas (PNUMA, 2008: XIV).

Teniendo en cuenta el crecimiento exponencial de los residuos provenientes de productos de consumo masivo, algunos de ellos con elementos peligrosos y/o con valor para su aprovechamiento, se requiere disponer de una estrategia para la gestión integral de sustancias químicas y los residuos peligrosos. Sin embargo, se destaca que el MAVDT ha expedido reglamentaciones en las cuales se obliga a fabricantes e importadores de plaguicidas, medicamentos, baterías de plomo ácido, pilas, llantas, bombillos y computadores a establecer sitios de recolección al alcance de los ciudadanos, a cumplir con metas de recolección y a gestionar de manera adecuada los residuos; y se encuentra apoyando cinco programas voluntarios en aceites usados, celulares, tóner, envases y empaques.

⁴⁰⁷ Por ello, el país ha avanzado con la expedición en 2010 de la política de prevención y control de la contaminación del aire.

⁴⁰⁸ Estudios sobre la relación entre calidad del aire y salud realizados por el MAVDT y otras entidades entre 2007 y 2010 en cinco ciudades, demostraron que los niños que van a jardines infantiles y están expuestos a mayor contaminación, tienen 1,7 veces más riesgo de ausentismo escolar por enfermedad respiratoria. Adicionalmente, se encontró que por incrementos de 10 y 20 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ de la concentración diaria de PM 2,5 aumentan las consultas por enfermedad respiratoria en un 13 y 24 %, respectivamente, y que las consultas por enfermedad pulmonar obstructiva crónica aumenta 13% por incrementos de 10 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ de PM 2,5 y 28% por incrementos en 20 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ de PM 2,5.

⁴⁰⁹ De acuerdo con la OMS, 35.000 niños y adolescentes menores de 15 años mueren anualmente por intoxicaciones involuntarias y de acuerdo a la OIT al año fallecen 438.000 trabajadores a escala mundial por exposición a sustancias peligrosas.

Finalmente, es importante resaltar que algunas pyme⁴¹⁰ no tienen la posibilidad de acceder a tecnologías más limpias, por falta de financiamiento e incentivos apropiados. Resultado de lo anterior consideran las inversiones ambientales como un gasto improductivo. Los incentivos correctos pueden contribuir a un mejor desempeño ambiental y a la identificación de nuevas oportunidades de mercado (MAVDT, 2009b:16 y Van Hoff, 2003:21-28).

d. Cambio climático, reducción de la vulnerabilidad y adaptación y estrategia de desarrollo bajo en carbono

Colombia es un país con bajas emisiones de GEI, que corresponden al 0,37% de las emisiones globales de 2004 (IDEAM, 2009:28). En promedio se generan 4,15 toneladas per cápita, muy por debajo del promedio latinoamericano equivalente a 8 toneladas per cápita. Lo anterior es resultado de una canasta energética que ha privilegiado la generación de electricidad a través de hidroeléctricas —el 78% en promedio en la última década—.

Al observar estas cifras se pensaría que los sectores productivos colombianos podrían aumentar sus emisiones de GEI a medida que crecen. Sin embargo, si se sigue con una senda de crecimiento económico con bajas emisiones de carbono, además de los beneficios globales frente a una disminución de GEI, se podrían aprovechar oportunidades de financiación⁴¹¹ e incentivos que permitirían potencializar las prioridades de desarrollo del país y no poner en riesgo la competitividad de los sectores colombianos ante una economía global influenciada por estándares de carbono-intensidad. Un ejemplo reconocido es el caso de la estrategia REDD⁴¹² con co-beneficios, la cual va más allá de la deforestación evitada, incluyendo también la posibilidad de compensar las emisiones a través de un manejo sostenible de los bosques, la conservación de la biodiversidad y el incremento de los stocks de carbono en bosques naturales. Es necesario, por lo tanto, identificar y priorizar estas opciones de mitigación⁴¹³ en el marco de una estrategia de desarrollo bajo en carbono y valorar las posibles barreras comerciales a productos y servicios con una huella de carbono significativa⁴¹⁴.

⁴¹⁰ Las mypimes genera el 80,8% del personal ocupado por tamaño de empresa, de los cuales las micro corresponden a 50,3% y las pymes a 30,5%.

⁴¹¹ El Acuerdo de Cancún logrado en la COP 16 y aprobado por 193 países, toma nota del compromiso colectivo de los países desarrollados de proveer recursos nuevos y adicionales de aproximadamente USD\$30 billones para el periodo 2010 - 2012 para mitigación y adaptación.

⁴¹² Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación.

⁴¹³ Mitigación se entiende como la intervención humana destinada a reducir las fuentes o intensificar los sumideros de GEI (IPCC, 2007).

⁴¹⁴ Los países desarrollados están imponiendo estándares en huella de carbono y eficiencia energética a los productos de sus economías. Adicionalmente, están incluyendo en los esquemas de comercio de emisiones, el sector de transporte aéreo mundial.

El IDEAM e INVEMAR han registrado aumentos de temperatura, cambios en los patrones de precipitación y aumento del nivel del mar en algunas regiones, como consecuencia del cambio climático, lo que se constituye en una amenaza para ciudades costeras y su infraestructura, lo mismo que para los ecosistemas marinos, boscosos y de alta montaña y los servicios que estos prestan a los diferentes sectores de la economía y las poblaciones.

Teniendo en cuenta la vulnerabilidad del país frente al cambio climático⁴¹⁵, resulta fundamental establecer un Plan Nacional de Adaptación⁴¹⁶ que apoye la preparación del país para enfrentar eventos climáticos extremos como el presentado durante el segundo semestre de 2010 y oriente la formulación de programas y proyectos prioritarios dirigidos a fortalecer acciones ya emprendidas pero que requieren considerar las variables climáticas en su planeamiento y ejecución, reduciendo sus consecuencias en el largo plazo para las poblaciones, el sector productivo y los ecosistemas.

e. Buen gobierno⁴¹⁷ para la gestión ambiental

De acuerdo con el Plan Decenal Ambiental (MAVDT et ál., 2009a:52), se evidencian debilidades institucionales y de gestión, entre las que se encuentran: falta de coordinación al interior del SINA; conflictos de competencia y jurisdicciones; escasa focalización del MAVDT como ente rector del SINA; debilitamiento del ejercicio de la autoridad ambiental; vacíos y contradicciones en las normas y en la reglamentación⁴¹⁸; debilidad en la planificación ambiental, la capacidad técnica de las instituciones y la gestión ambiental urbana y sectorial y; falta de articulación de la planificación territorial con las variables ambientales, generando un impacto negativo en la vida y bienes de las poblaciones.

⁴¹⁵ De acuerdo con la Primera y Segunda Comunicación Nacional los mayores impactos negativos del cambio climático en Colombia se darán sobre asentamientos humanos, disponibilidad del recurso hídrico, la salud, la infraestructura, el sector energético, el sector agropecuario, los sistemas naturales y la biodiversidad.

⁴¹⁶ Los países desarrollados están imponiendo estándares en huella de carbono y eficiencia energética a los productos de sus economías. Adicionalmente, están incluyendo en los esquemas de comercio de emisiones, el sector de transporte aéreo mundial.

⁴¹⁷ El Buen Gobierno se entiende como la capacidad del Estado de mejorar permanentemente su gestión, sus espacios de participación y su interlocución con la sociedad como medios para acometer con mayor efectividad sus fines últimos (capítulo Buen Gobierno y Lucha contra la Corrupción del presente plan).

⁴¹⁸ Al respecto, la CGR en 2010, señala la existencia de un marco legal amplio, disperso y en ocasiones incoherente.

Los niveles de articulación⁴¹⁹ y coordinación de las autoridades ambientales para una gestión efectiva y sistémica resultan insuficientes ante las debilidades generadas por la estructura contemplada en la Ley 99 de 1993. Esto es, la jurisdicción de las autoridades ambientales regionales no respondió a criterios de manejo ambiental, sino que en la mayoría de los casos correspondió a criterios político administrativos, fraccionando ostensiblemente la planificación y la toma de las decisiones.

Los retos propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo y las oportunidades que a nivel global plantea el ser un país megadiverso y rico en recursos naturales, implican rediseñar y fortalecer el SINA. Así mismo, la integración en 2003 de los Ministerios de Medio Ambiente y Desarrollo Económico no ha tenido los resultados esperados y ha relegado la política ambiental a un segundo plano en la prioridad nacional⁴²⁰.

Con relación a la planificación, existen diferentes instrumentos con dificultades para su integración temporal, espacial y en las escalas adecuadas⁴²¹. Asimismo, se denotan marcadas diferencias entre autoridades ambientales regionales en términos de su capacidad institucional y financiera. En este sentido, la mayoría de los instrumentos existentes (económicos, financieros y tributarios) para la gestión ambiental, presentan dificultades de implementación, ya sea por un deficiente nivel de recaudo, bajo nivel de seguimiento en su ejecución o reducida socialización, difusión y apropiación.

Por lo anterior, y ante el reto que representan las locomotoras de crecimiento, se requiere una institucionalidad ágil, moderna, transparente y descentralizada, basada en la mejor información técnica y científica para la toma de decisiones⁴²², la articulación entre los sistemas de información ambiental con los de otras instituciones públicas y privadas, alta capacidad técnica y un buen ejercicio de autoridad ambiental. Se requiere una mayor incorporación de las tecnologías de la información y las comunicaciones a efectos de difundir ampliamente la información ambiental y lograr que sea una herramienta útil de decisión, transparencia y control social.

⁴¹⁹ La coordinación entre las instituciones del SINA resulta estratégica, teniendo en cuenta que las CAR y CDS, según la CGR (2010), tuvieron ingresos en 2009 cercanos a los 1,4 billones (0,28% del PIB), mientras la inversión nacional del sector (incluyendo los viceministerios de vivienda, agua potable y saneamiento básico y ambiente) fue de 1,5 billones.

⁴²⁰ Se presentan excepciones coyunturales del escenario político en temáticas asociadas, entre otros, al cambio climático, derivado por agendas internacionales y la gestión del riesgo de desastre, por los efectos de los Fenómenos Niño y Niña (2008-2009 y 2010-2011).

⁴²¹ Plan de gestión ambiental regional, plan de ordenación y manejo de cuencas, plan de ordenación forestal, plan de saneamiento y manejo de vertimientos, entre otros.

⁴²² Esto es fundamental para reducir las asimetrías en la información territorial y por sectores, que mejore la capacidad de control y la efectividad en la gestión ambiental.

El Banco Mundial⁴²³ encontró que actualmente los principales problemas del SINA se relacionan con vacíos y deficiencias en materia de regulación, carencias administrativas y de capacidad técnica, excesiva influencia del sector privado en las decisiones de sus entidades, deficiencias en la recolección y uso de la información, problemas de coordinación, excesiva dependencia de las regulaciones voluntarias, desequilibrio entre la inversión urbana y la rural, deficientes mecanismos de participación ciudadana, sub-utilización de los institutos de investigación, conflictos interinstitucionales (ej.: Corporaciones Regionales *vs.* Autoridades Urbanas) y relativamente baja inversión. Adicionalmente, el citado estudio indica que la asignación de nuevas funciones al Ministerio del Medio Ambiente pudo haber disminuido la prioridad de los temas ambientales en la agenda del nuevo Ministerio (MAVDT) (MAVDT et al., 2009a:52).

Con relación a los temas de agenda internacional, Colombia ha dejado de ser un país netamente receptor de recursos para convertirse en parte activa de las iniciativas dirigidas hacia cambio climático, biodiversidad, bioseguridad, especies amenazadas, desertificación y la protección de la capa de ozono, enmarcadas en los Acuerdos Multilaterales sobre Medio Ambiente (AMUMA), generando nuevas fuentes de financiación para el desarrollo de proyectos dirigidos a la gestión ambiental sostenible. Así mismo, se han fortalecido las agendas ambientales regionales, destacándose en particular la Agenda Ambiental de la Comunidad Andina (CAN) y la Organización del Tratado de la Cooperación Amazónica (OTCA). Por otra parte, cabe destacar que en los últimos años el tema ambiental ha sido un interés prioritario de las negociaciones comerciales emprendidas por el país, consolidándose una ventana para la cooperación técnica y financiera que fortalece la gestión ambiental del país.

Finalmente, es importante resaltar que para el cuatrienio, se presentan importantes retos a nivel internacional en materia ambiental, como la X Conferencia de las Partes del Convenio de Basilea, a realizarse en Cartagena en octubre de 2011, y la Cumbre de Desarrollo Sostenible en Río de Janeiro (Río+20 en 2012), durante la cual se evaluarán los avances y retos en materia ambiental y global.

⁴²³ Blackman, A.; Hoffman, S.; Morgenstern, R.; Topping, E. (2004). *Assessment of Colombia's National Environmental System (SINA)*. World Bank.

2. Lineamientos y acciones estratégicas

a. Biodiversidad y sus servicios ecosistémicos

Es necesario reconocer el carácter estructurante de la biodiversidad como base para el ordenamiento territorial a fin de garantizar la prestación de los servicios ecosistémicos de los cuales depende el bienestar de los colombianos. La riqueza natural ha sido la base sobre la cual el país y sus regiones han construido sus estrategias de desarrollo. Por tanto, resulta prioritaria su conservación, en pro de asegurar el crecimiento y la competitividad de los sectores turístico, de infraestructura, agropecuario y minero, así como el bienestar de las generaciones actuales y futuras.

Uno de los principales retos para el sector ambiental será la identificación y la caracterización de los servicios ecosistémicos de los que dependen las locomotoras y la definición de la estructura ecológica principal, para su incorporación en planes e instrumentos de planificación sectorial y territorial. Así mismo, la armonización de la reglamentación para el acceso a la biodiversidad y la promoción de Colombia como país megadiverso.

Con el propósito de *fortalecer la protección y restauración de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos*, para la planificación sectorial y el ordenamiento ambiental del territorio, se deberá: (1) definir la estructura ecológica principal de la nación, la delimitación de los páramos y humedales, el deslinde de los humedales y la zonificación y ordenación de reservas forestales nacionales, y la declaratoria de las áreas protegidas correspondientes; (2) diseñar una estrategia para integrar consideraciones ambientales en la toma de decisiones privadas sobre la localización de industrias y actividades productivas; (3) definir e implementar una política nacional para la gestión integral de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos⁴²⁴; (4) actualizar e implementar una política nacional integrada para el desarrollo de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia⁴²⁵; (5) adoptar e implementar el Plan Nacional de Restauración, Recuperación y Rehabilitación de Ecosistemas que incluirá actividades de reforestación con fines protectores, entre otras; (6) consolidar el SINAP a través de la implementación del Documento CONPES 3680 de 2010, priorizando el aumento de la representatividad ecológica en especial para la Orinoquia y las áreas marinas y costeras, la consolidación de un inventario oficial de las áreas protegidas y el establecimiento y normalización de

⁴²⁴ Su alcance se definirá a partir de las metas globales del Plan Estratégico 2010-2011 adoptadas en la COP 10 del CBD de Nagoya y el protocolo de Nagoya sobre acceso y distribución equitativa de los beneficios.

⁴²⁵ En el marco de esta política se analizará la pertinencia de una estrategia para el control de la erosión costera.

un sistema único de categorías; (7) mejorar la efectividad del manejo de las áreas del sistema de parques nacionales naturales; (8) concertar estrategias especiales de manejo de áreas protegidas con grupos étnicos; (9) formular e implementar una política para la conservación de recursos hidrobiológicos; (10) implementar el plan nacional para el control de especies invasoras, exóticas y trasplantadas; (11) elaborar e implementar programas de conservación de especies amenazadas; (12) continuar con los inventarios sobre biodiversidad; (13) promover esquemas de cuentas ambientales para diferenciar la producción nacional agregando la valoración de los servicios ecosistémicos asociados y reconocer este factor como una ventaja comparativa en los mercados internacionales; y (14) avanzar en proyectos estratégicos con criterios de sostenibilidad en regiones prioritarias, incluyendo el Macizo Colombiano, la Sierra Nevada de Santa Marta y La Mojana.

Como estrategias para *la gestión del riesgo de pérdida de biodiversidad y sus servicios ecosistémicos*, se deberá formular e implementar un programa de bosques, en desarrollo de la política nacional de biodiversidad, como estrategias para asegurar la conservación y el uso sostenible, a través de: (1) formular la estrategia nacional REDD⁴²⁶ con co-beneficios, lo cual posibilita el desarrollo económico de las comunidades y grupos étnicos al acceder al mercado global de carbono; (2) impulsar la implementación del pacto intersectorial por la madera legal; (3) avanzar en la ordenación de 1 millón de hectáreas de bosques naturales; (4) formular y desarrollar la estrategia de corresponsabilidad social en la lucha contra incendios forestales; y (5) definir una política para la gestión ambiental y el ordenamiento territorial de la Amazonía Colombiana.

Con el fin de *fortalecer el uso sostenible de la biodiversidad para la competitividad y el crecimiento económico y social*, se propenderá por: (1) diseñar e implementar instrumentos para la identificación y valoración de los servicios ecosistémicos y sus vínculos con el bienestar humano; (2) armonizar el marco regulatorio para el acceso a los recursos genéticos; (3) diseñar e implementar una estrategia internacional para la promoción de Colombia como país megadiverso y ambientalmente atractivo; (4) promover la inclusión del principio de corresponsabilidad en los planes sectoriales; y (5) promover la formulación de programas para el desarrollo de tecnologías para la restauración, recuperación, rehabilitación de ecosistemas y uso sostenible de la biodiversidad, en coordinación con el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Con el fin de garantizar el equilibrio territorial y la prestación de servicios ecosistémicos derivados de los ecosistemas acuáticos continentales, marinos y costeros,

⁴²⁶ Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación, esta estrategia resaltara la capacidad de los bosques para retener carbono y su correspondiente impacto en la disminución de emisiones (sumideros de carbono).

se dará prioridad a la delimitación de las franjas de protección de los ríos, así como la determinación de las cotas máximas de inundación, para su incorporación como determinantes en los procesos de ordenación territorial y sectorial; y el correspondiente deslinde, clarificación y restitución de dichos terrenos en coordinación con el IGAC y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Finalmente, se deberá articular y fortalecer el ejercicio de las competencias de las autoridades ambientales en la gestión integral de los recursos hidrobiológicos y de las zonas marinas y costeras.

b. Gestión Integral del Recurso Hídrico

El agua es factor determinante de los sistemas productivos y de la calidad de vida de los habitantes. El sector agropecuario, como mayor demandante, depende de su disponibilidad para el cumplimiento de sus objetivos. Igualmente, los sectores de energía, vivienda y minería requieren un suministro permanente en cantidad y calidad. Con el fin de asegurar la asignación eficiente del recurso y reducir los conflictos por uso se hace indispensable fortalecer la planificación integral, y mejorar el conocimiento de la oferta y la demanda. Lo anterior es aún más importante bajo escenarios de incertidumbre generados por el cambio climático y ante el aumento significativo de la demanda por recurso hídrico y la ocupación de territorios que aportan a la regulación del proceso hidrológico, que se estima se incrementará por el avance de las locomotoras.

A partir de la política nacional para la gestión integral del recurso hídrico, se gestará un diálogo nacional, descentralizado, a través de la “Misión Agua”, para la asignación eficiente del recurso, oportunidades y responsabilidades de los sectores, que permita definir el esquema institucional y los mecanismos de articulación para asegurar la gobernanza pública en el ordenamiento del recurso y reducir los conflictos por uso.

Con el propósito de asignar de manera eficiente el recurso, se debe *mejorar el conocimiento de la oferta y la demanda*. Para ello, se deberá: (1) adoptar una estrategia institucional y financiera que oriente el desarrollo de las redes hidrológicas, meteorológicas y oceanográficas, para la producción de información de calidad, con participación permanente de los usuarios; (2) fortalecer la generación de información y el conocimiento para la planificación y la gestión integral del agua, con énfasis en el ordenamiento de cuencas y acuíferos⁴²⁷; (3) mejorar los sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación de la calidad del agua, a través de la optimización de la red de monitoreo y fortalecer el programa de acreditación de laboratorios ambientales del IDEAM; (4) mejorar el sistema de información

⁴²⁷ Información que debe ser puesta a disposición pública por medio del Sistema de Información de Recurso Hídrico (SIRH), en el marco del SIAC, como parte del Programa Nacional de Monitoreo.

del recurso hídrico, como componente del SIAC; y (5) diseñar e implementar un programa nacional de legalización y registro de usuarios.

Las cuencas hidrográficas serán el instrumento fundamental para avanzar en *la planificación y el ordenamiento ambiental del territorio*, para lo cual se deberá: (1) formular lineamientos estratégicos y determinantes ambientales para las cinco macrocuencas; (2) consolidar las normas sobre pautas para la ordenación de las cuencas y de los acuíferos asociados; (3) expedir un manual para la gestión integral del recurso hídrico, que contendrá la guía para la formulación de POMCA y ordenamiento del recurso hídrico, a ser aplicada en las cuencas priorizadas por el MAVDT; (4) formular planes de manejo para acuíferos estratégicos que se encuentren por fuera de cuencas prioritarias objeto de ordenación; y (5) vincular la gestión de humedales, páramos, zonas secas, bosques, manglares y recursos hidrobiológicos en la ordenación de cuencas hidrográficas.

Para *prevenir la contaminación y mejorar la calidad del agua* se deberá: (1) revisar y armonizar las normas relacionadas con vertimientos y los instrumentos para el control⁴²⁸ de la contaminación hídrica y; (2) fortalecer los programas para la descontaminación y control de la contaminación de cuerpos de agua prioritarios, a partir de criterios beneficio-costeo.

Con relación al *uso eficiente del agua e instrumentos económicos* se propenderá por: (1) reglamentar e implementar programas de uso eficiente y ahorro del agua en empresas prestadoras de acueducto y alcantarillado, distritos de riego y producción hidroeléctrica; y (2) desarrollar y ajustar los instrumentos económicos que generen incentivos para la conservación y uso eficiente del agua e incentiven la inversión del sector privado y público en la oferta del recurso.

c. Gestión ambiental sectorial y urbana

De acuerdo con la Ley 99 de 1993 (numeral 10, artículo 1), un ambiente sano que garantice el desarrollo sostenible no es responsabilidad exclusiva del sector ambiental, sino de todos los agentes de producción, el gobierno y la sociedad en general. Igualmente es competencia de estas mismas instancias, la identificación de las amenazas, la disminución de los factores de vulnerabilidad y en consecuencia la prevención y reducción de los riesgos.

En este sentido, se requiere de la integración y armonización de las políticas y objetivos ambientales y sectoriales con el fin de *fortalecer la gestión ambiental sectorial*, a través de: (1) promover, conjuntamente con los sectores, la adopción

⁴²⁸ Modificación de los parámetros de vertimientos (Decreto 1594 de 1984, artículos 20 y 21 y Decreto 3930 de 2010).

de esquemas de responsabilidad ambiental empresarial y mecanismos de información pública con indicadores de cumplimiento y desempeño ambiental; (2) promover la inclusión de variables ambientales en la planificación sectorial, a través de la formulación de las Evaluaciones Ambientales Estratégicas de las locomotoras de agricultura y desarrollo rural, infraestructura de transporte, desarrollo minero y expansión energética, y vivienda y ciudades amables; (3) implementar y consolidar el Registro Único Ambiental⁴²⁹, con el propósito de obtener información sobre afectación, uso, transformación o aprovechamiento de los recursos por parte de las diferentes actividades productivas, por medio del fortalecimiento del Sistema de Información Ambiental (SIAC); y (4) impulsar las agendas ambientales interministeriales e intersectoriales, y la conformación de las respectivas unidades ambientales sectoriales.

La articulación y complementariedad entre las locomotoras impulsoras del desarrollo nacional con la perspectiva ambiental requiere, entre otras cosas, que cada sector líder incorpore en su gestión criterios y acciones específicas tendientes a garantizar el desarrollo sostenible.

En particular, frente a la locomotora *desarrollo minero y expansión energética*, se propone: (1) aportar lineamientos ambientales a la elaboración del Plan Nacional de Ordenamiento Minero; (2) promover que el Ministerio de Minas y Energía regularice los títulos mineros ubicados en los páramos, humedales, áreas protegidas y otras áreas de especial importancia ecosistémica; (3) fortalecer el seguimiento minero-ambiental y asegurar un adecuado desmantelamiento y abandono de las minas legales para evitar la configuración de los pasivos ambientales; (4) realizar la evaluación de los pasivos ambientales generados por las actividades minero energéticas, e identificar nuevas fuentes de recursos provenientes del sector minero energético para la recuperación y gestión de las zonas afectadas por minería; (5) impulsar, en la minería artesanal y de pequeña escala, su formalización, fortalecimiento, capacitación y promoción de la reconversión tecnológica a través de sistemas de producción más limpia; (6) expedir regulación e implementar medidas de control, monitoreo y promoción para la reconversión tecnológica, con el fin de reducir progresivamente el uso de mercurio en procesos mineros; (7) diseñar e implementar una estrategia interinstitucional para el control a la minería ilegal; (8) implementar el plan de acción 2011-2014 del Programa de Uso Racional y Eficiente de Energía.

Con relación a la locomotora de *agricultura y desarrollo rural* se requiere promover, conjuntamente con el Ministerio de Agricultura, el manejo sostenible de los suelos mediante la planificación y aplicación de tecnologías productivas ambientalmente apropiadas. Además, es necesario implementar el Programa Nacional

⁴²⁹ Para sectores como: manufacturero, hidrocarburos y agricultura entre otros.

de Biocomercio Sostenible, en coordinación con los ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Comercio Industria y Turismo.

Respecto a la locomotora de *infraestructura de transporte*, se proponen las siguientes acciones: (1) desarrollar una política de uso de combustibles limpios para el sector transporte y de incentivos a la importación o a la industria nacional para la producción de vehículos con tecnología limpia y los equipos y elementos asociados a estas tecnologías limpias; (2) apoyar el diseño y estructuración de un programa nacional, con la participación del sector público y privado, para ofrecer facilidades y mecanismos para la desintegración física total de vehículos que presten servicio público o particular; (3) promover la incorporación de la dimensión ambiental, los escenarios de cambio climático y los determinantes ambientales en los proyectos de infraestructura portuaria, férrea, aeroportuaria y vial impulsados por el Gobierno nacional vía contractual o por concesiones.

Por otra parte, considerando que la población colombiana está concentrada en las urbes, se requiere realizar acciones tendientes a *mejorar la calidad ambiental en las ciudades* y hacerlas más amables. Con este fin, y en relación con la locomotora de vivienda y ciudades amables, se proponen las siguientes acciones: (1) implementar las directrices y estrategias establecidas en la Política de Gestión Ambiental Urbana y en la Mejoramiento Integral de Barrios; (2) desarrollar instrumentos para el diseño y construcción de viviendas y edificaciones ambientalmente sostenibles; incluyendo la creación de una norma técnica de construcción sostenible para acceder al sello ambiental colombiano, (3) promover la incorporación de consideraciones ambientales en la Política Nacional de Espacio Público, incluyendo el incremento de las áreas verdes en las zonas urbanas y corredores lineales y de conectividad, como una medida de adaptación al cambio climático y de protección ambiental en espacios urbanos; (4) desarrollar modelos de gestión urbana con visión ecosistémica y corresponsabilidad urbano-regional; (5) aportar lineamientos ambientales a la formulación del programa de Renovación Urbana (RU); y (6) promover la eficiencia energética y las energías renovables en las viviendas.

De otro lado, la salud pública es un aspecto determinante en la calidad de vida de las personas. En este sentido, se intervendrá en los procesos de *degradación ambiental* y se propenderá por el desarrollo de la *política integral de salud ambiental*. En consecuencia se implementarán las políticas de prevención y control de la contaminación del aire, de gestión integral de residuos sólidos y de residuos peligrosos y el Documento CONPES 3550 de 2008⁴³⁰. Para ello, se buscará: (1) promover el cumplimiento de los niveles de calidad del aire establecidos en la normatividad vigente; (2) fomentar la producción de combustibles más

⁴³⁰ Documento CONPES 3550 de 2008, lineamientos para la formulación de la política integral de salud ambiental con énfasis en los componentes de calidad de aire, calidad de agua y seguridad química.

limpios⁴³¹; (3) desarrollar una política de incentivos a la importación o a la industria nacional para la producción de vehículos con tecnologías limpias —dedicados a gas, híbridos, eléctricos—, previa evaluación de su impacto fiscal; (4) implementar programas de reducción de la contaminación del aire en áreas críticas; (5) ajustar la reglamentación para que las tecnologías de los vehículos nuevos sean acordes con las metas de calidad de combustibles; (6) homologar en el país las emisiones vehiculares para certificar el cumplimiento de la norma por parte de los vehículos nuevos; (7) fortalecer la gestión de las autoridades ambientales, enfocada al cumplimiento de la norma en fuentes fijas por parte de las industrias; (8) expedir una norma para la gestión de sitios contaminados; (9) elaborar e implementar el plan de acción 2011-2014 de la política para el manejo de residuos peligrosos; (10) crear el sistema unificado de información de salud ambiental y los consejos territoriales de salud ambiental, dando prioridad a calidad de aire, agua y seguridad química.

Así mismo, se hace necesario el *cambio en los patrones insostenibles de producción y consumo*⁴³², implementando la política de producción y consumo sostenible, con énfasis en: (1) establecer acciones para reducir la intensidad energética (consumo nacional de energía total/PIB) y el consumo de agua total/PIB; (2) promover la utilización de energías alternativas (solar, eólica, geotérmica, entre otras)⁴³³; (3) fomentar compras verdes estatales en el orden nacional y regional; (4) fomentar la certificación ambiental bajo esquemas ISO 14000 o similares y la construcción de reportes medioambientales por parte de los sectores, utilizando esquemas reconocidos internacionalmente; (5) diseñar estrategias y mecanismos orientados a diferenciar e impulsar la demanda de bienes o servicios amigables con el medio ambiente, incluyendo medidas para evitar la publicidad engañosa; (6) promover, conjuntamente con el sector de agua potable y saneamiento básico, el ajuste a la regulación e incentivos para fomentar el aprovechamiento y valoración de residuos sólidos; (7) expedir normas post consumo⁴³⁴ para gestión de residuos prioritarios o bienes de consumo masivo; (8) construir esquemas de certificación y nuevas categorías que puedan optar por el sello ambiental colombiano.

⁴³¹ Ver capítulo del sector minero-energético.

⁴³² En el año 2009b el MAVDT expidió la Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible. La política define la producción y el consumo sostenible como: “la producción y uso de bienes y servicios que respondan a las necesidades básicas y mejoren la calidad de vida, minimizando el uso de los recursos naturales, materiales tóxicos, así como la generación de residuos y contaminantes durante todo el ciclo de vida, sin menoscabar la posibilidad de las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades”.

⁴³³ Ver sección VI.D. sobre el sector minero-energético.

⁴³⁴ Para la recolección y gestión ambientalmente adecuada de algunos residuos, el MAVDT ha expedido regulación para los sectores de plaguicidas, medicamentos y baterías plomo ácido y ha desarrollado estrategias voluntarias a través de alianzas y acuerdos de concertación establecidos con los fabricantes e importadores, de celulares, computadores y periféricos, tóner y cartuchos de impresión y equipos de refrigeración en desuso. Actualmente, se encuentra preparando la reglamentación para pilas, bombillas, computadores y llantas.

d. Cambio climático, reducción de la vulnerabilidad y adaptación y estrategia de desarrollo bajo en carbono

Con el objetivo de reducir la vulnerabilidad, preparar al país para la adaptación al cambio climático, y aprovechar las oportunidades que se deriven en el marco internacional se deberá: (1) implementar la Política Nacional de Cambio Climático; (2) conformar el Sistema Nacional de Cambio Climático, que fortalezca la gestión de la información en cambio climático y la gestión financiera para atender y ejecutar proyectos y programas de mitigación y adaptación; (3) identificar y priorizar medidas de adaptación al cambio climático, a partir de análisis de vulnerabilidad, en el marco de un Plan Nacional de Adaptación soportado en una estrategia financiera que contemple recursos nacionales y recursos internacionales de cooperación; (4) fortalecer la generación de información para los análisis de vulnerabilidad sectoriales y territoriales; (5) diseñar, de la mano con los sectores y las regiones, una estrategia de desarrollo bajo en carbono, que incluya la reducción de emisiones de GEI por deforestación evitada para que el país acceda a recursos financieros favorables de bajo costo, a transferencia de tecnología apropiada, participe en mecanismos de mercado de carbono y fondos de mitigación; y (6) identificar y valorar barreras comerciales asociadas a actividades productivas, productos y servicios con una huella de carbono alta y oportunidades de negocio generadas por ventajas competitivas de carbono-intensidad.

e. Buen gobierno para la gestión ambiental

El crecimiento económico le impone un reto a la capacidad de gestión de las instituciones ambientales⁴³⁵, las cuales deben acompañar a los sectores productivos en el cumplimiento de sus objetivos, buscando equidad inter e intra generacional; es decir, propender por un crecimiento que mejore la calidad de vida de la población sin detrimento significativo de su calidad ambiental y buscar un desarrollo sostenible en beneficio de las generaciones actuales y futuras.

De acuerdo con la visión del SINA, la articulación de la gestión ambiental con los distintos sectores y niveles territoriales se hace necesaria. Asimismo, el desarrollo sostenible no es asunto exclusivo del Estado, sino que la sociedad civil y las comunidades deben jugar un papel activo en su consecución (MAVDT, 2009b:51). Por ello, se propenderá por mejorar la articulación al interior del SINA, fortalecer el ejercicio de la autoridad y hacer más eficientes los instrumentos de

⁴³⁵ Se entiende por instituciones ambientales el Ministerio, los institutos de investigación ambiental y las autoridades ambientales. Estas últimas integradas por las Corporaciones Autónomas Regionales, CAR, Corporaciones para el Desarrollo Sostenible (CDS) y Autoridades Ambientales Urbanas (AAU).

gestión y la planificación ambiental⁴³⁶ y la disponibilidad de información desde los diferentes generadores de la misma a las autoridades ambientales. De igual manera, se promoverá la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en la gestión.

Con el propósito de avanzar en la solución de estas problemáticas se propone adelantar una gestión ambiental integrada y compartida como parte fundamental de la construcción social del territorio urbano, rural y del medio natural, en tal sentido es necesario fortalecer las políticas para incorporar la educación ambiental como un eje eficaz de la gestión ambiental de la población. Este enfoque intersectorial e intercultural, debe permitir que se vincule asertivamente lo público, lo privado y la sociedad civil, en las escalas global, nacional, regional y local, donde la educación ambiental tenga un papel protagónico.

Para una *gestión efectiva*⁴³⁷ y *articulada entre autoridades ambientales y con corresponsabilidad* entre los sectores productivos y entidades territoriales, se avanzará en: (1) crear el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; (2) diseñar y estructurar participativamente un Plan de Acción Ambiental para Colombia a partir de los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, que permita en forma detallada orientar y priorizar las acciones y la definición de recursos para la gestión⁴³⁸; (3) mejorar y definir los mecanismos de coordinación y articulación de la política ambiental con las autoridades ambientales, regionales y locales, incluyendo sus instrumentos de planificación, así como con los Institutos de Investigación y la Unidad de Parques Nacionales⁴³⁹, adicionalmente es necesario fortalecer la gestión de las autoridades ambientales teniendo en cuenta los efectos del fenómeno de *la Niña* del año 2010; y (4) poner en marcha y hacer seguimiento a agendas ambientales con los sectores encargados de las locomotoras de desarrollo⁴⁴⁰.

Para *fortalecer el ejercicio de autoridad ambiental* —con el apoyo de las autoridades competentes—, y corresponder al reto planteado por la estrategia de crecimiento, se propenderá por: (1) evaluar las proyecciones de desarrollo de las locomotoras e implementar las acciones necesarias para el fortalecimiento de la capacidad institucional, en el

⁴³⁶ Legales, económicos, de planificación, de innovación y desarrollo tecnológico y los sistemas de información.

⁴³⁷ La efectividad está asociada al logro de objetivos ambientales al menor costo social posible.

⁴³⁸ Como parte del Plan de acción, se buscará reducir las diferencias de prioridades entre el Ministerio y las CAR, diseñar incentivos para converger los intereses regionales con los nacionales, definir acciones complementarias de intervención en el territorio y diseñar acciones para minimizar los conflictos de competencia entre corporaciones y la tensión generada alrededor de la autonomía de las CAR.

⁴³⁹ Para ello, se buscará, entre otros, fortalecer los procesos de intercambio de las experiencias de la gestión, el desarrollo tecnológico y las agendas ambientales regionales, para la consolidación del SINA a nivel regional y local y promover mayor cooperación horizontal entre las entidades del SINA.

⁴⁴⁰ Para ello, se promocionará con los sectores la internalización de la gestión ambiental en sus decisiones, de tal manera que sirva como mecanismo para una interlocución ágil y oportuna.

marco del proceso de licenciamiento ambiental; (2) asistir técnicamente⁴⁴¹ a las autoridades ambientales con capacidad institucional más débil; (3) avanzar en la definición e implementación de acciones para el fortalecimiento de la capacidad institucional de las autoridades ambientales regionales⁴⁴²; (4) reglamentar técnicamente los permisos en los procesos de licenciamiento ambiental, con el propósito de disminuir la discrecionalidad en la aplicación de la norma; (5) fortalecer el control y seguimiento de las licencias otorgadas por parte del Ministerio y demás autoridades ambientales; (6) sistematizar la información de licencias ambientales en seguimiento y; (7) mejorar los mecanismos de compensación ambiental para una distribución justa, equitativa de la inversión de estos recursos y según prioridades nacionales, a partir de la reglamentación de los permisos y licencias ambientales.

Para un *buen gobierno del SINA a través de sus instrumentos de gestión*, se buscará: (1) rediseñar y fortalecer la institucionalidad del Sistema Nacional Ambiental; (2) revisar y simplificar el marco legal ambiental⁴⁴³; (3) desarrollar e implementar la estrategia financiera del SINA, procurando mejorar los recursos para la gestión ambiental y reducir las inequidades regionales en la gestión ambiental⁴⁴⁴; (4) integrar los diferentes instrumentos de planificación ambiental a la cuenca, con un enfoque urbano regional, asegurando su coherencia temática, temporal y espacial.

La *generación, manejo y divulgación del conocimiento*⁴⁴⁵; e *información para la toma de decisiones* busca una gestión informada, transparente y participativa, para lo cual ha de trabajarse en: (1) diseñar una estrategia que fortalezca la participación de la sociedad civil y las comunidades en la gestión ambiental, a partir del acceso a la información, la transparencia de las actuaciones y la cualificación de la población; (2) conformar el Consejo Técnico Asesor para los institutos de investigación⁴⁴⁶, con el fin de fortalecer su gestión y la articulación con el SINA, con el Sistema

⁴⁴¹ Como parte de la asistencia, se fortalecerá la capacidad de las autoridades ambientales regionales en la expedición de Licencias Ambientales, permisos y autorizaciones y su seguimiento.

⁴⁴² Se cuenta con un primer avance en el Decreto 141 de 2011.

⁴⁴³ Se debe buscar que las normas sean claras, transparentes, equitativas y de implementación factible y con ellas reducir los vacíos y las contradicciones.

⁴⁴⁴ Se requiere optimizar el financiamiento del SINA a través de la revisión de los instrumentos económicos, financieros y tributarios existentes, de tal manera que se maximice el recaudo, se fortalezca la gestión y se reduzca el deterioro ambiental. Dentro de las acciones prioritarias de destinación de los recursos, está la generación de información, para lo cual se fortalecerá a los institutos de investigación ambiental y se incentivará la inversión de las autoridades ambientales regionales y de grandes ciudades en esta materia. Asimismo, se fortalecerá o rediseñará el Fondo de Compensación Ambiental, de tal manera que se reduzcan las desigualdades regionales en los ingresos y por ende en la gestión de las autoridades ambientales.

⁴⁴⁵ Se considerará como acciones estratégicas la definición de determinantes ambientales para el ordenamiento ambiental del territorio y la articulación regional de las cuencas.

⁴⁴⁶ Dentro de las tareas prioritarias de este Consejo, será diseñar estrategias que permita fomentar en los institutos de investigación el desarrollo de programas de investigación y desarrollo tecnológico que incentive a los sectores productivos a prácticas ambientalmente sostenibles.

de Ciencia, Tecnología e Innovación y con la institucionalidad de producción de información oficial y técnica en los distintos sectores; (3) fortalecer la gestión y la articulación del SINA, con el Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación y con la institucionalidad de producción de información oficial y técnica en los distintos sectores; (4) finalizar la formulación e implementar la Política Nacional de Información Ambiental articulada a las diferentes políticas de información geográfica, estadística y sectorial; y (5) fortalecer la producción y disposición oportuna y pertinente de información para la toma de decisiones, a través de la formulación e implementación del Programa Nacional de Seguimiento y Monitoreo Ambiental⁴⁴⁷ y su articulación con los diferentes sistemas de producción y manejo de información oficial; con el fin de constituir líneas bases e indicadores de seguimiento a la gestión⁴⁴⁸, que posibilite comparar, espacializar y agregar la información. Para ello, es fundamental la disponibilidad de cartografía básica y temática a escalas detalladas a las entidades del SINA por parte del IGAC, el INGEOMINAS, y la estadística por parte del DANE.

Para el caso específico del recurso hídrico, se fortalecerá al IDEAM para lograr el cumplimiento de sus funciones, incluyendo el desarrollo de las redes hidrológicas, meteorológicas y oceanográficas y la generación de información y conocimiento para la planificación y la gestión integral del agua, con énfasis en el ordenamiento de cuencas y acuíferos⁴⁴⁹. En ese sentido, se mejorarán los sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación de la calidad del agua y se identificarán estrategias para garantizar el servicio de pronósticos y alertas del IDEAM las 24 horas del día.

Finalmente, con el fin de *fortalecer la participación de Colombia en el ámbito internacional*, se deberá: (1) promocionar una visión estratégica del país en el exterior a través de su gestión ambiental y la riqueza en recursos, de manera particular en biodiversidad; y (2) fortalecer el proceso de negociación internacional para aprovechar de mejor manera las oportunidades en las diferentes convenciones y protocolos, valorando las fortalezas ecológicas y ambientales del país.

⁴⁴⁷ Que haga parte del Sistema de Información Ambiental para Colombia e incluya, entre otros, recursos hídricos, forestales, biodiversidad y sus servicios ecosistémicos, así como monitoreo de glaciares y observación de la tierra y la atmósfera.

⁴⁴⁸ Este programa incorporará dentro de sus alcances estrategias de información pública como mecanismo de control social y transparencia del Estado, mejorará los indicadores de gestión de las autoridades ambientales y diseñará indicadores de impacto a la gestión e inversión ambiental nacional.

⁴⁴⁹ Información que debe ser puesta a disposición pública por medio del Sistema de Información de Recurso Hídrico (SIRH), en el marco del SIAC, como parte del Programa Nacional de Monitoreo.

3. Metas

Tabla VI-1

Metas de resultado

Biodiversidad y sus servicios ecosistémicos			
Descripción de la meta	Indicador	Línea Base	Meta 2014
Formulación de política nacional de recursos hidrobiológicos	Política formulada	0	1
Estructura ecológica principal de la Nación definida a escala nacional (1:100.000 a 1:500.000)	Porcentaje de avance en la definición, a escala nacional, de la Estructura Ecológica Principal (1:100.000 a 1:500.000).	0	100%
El 100% (1,932,987 ha) de ecosistemas de páramo y humedales delimitados a escala adecuada	Porcentaje de páramos y humedales delimitados a escala adecuada.	38,6 %	100%
51.376.621 hectáreas de reservas forestales de Ley 2 de 1959 ordenadas territorialmente y zonificadas	Porcentaje de reservas forestales de Ley 2 redelimitadas, ordenadas y zonificadas ambiental y territorialmente.	47%	100%
3.000.000 de hectáreas incorporadas al SINAP ⁽¹⁾ que contemplen prioritariamente ecosistemas típicos de la cuenca del Orinoco, bosques secos, marino-costeros y oceánicos.	Número de hectáreas incorporadas al SINAP con criterios de representatividad ecológica, que contemplen prioritariamente ecosistemas típicos de la cuenca del Orinoco, bosques secos, marino-costeros y oceánicos.	12.601.817 ha	15.601.817 ha
Mapa actualizado de ecosistemas continentales, costeros y marinos	Mapa de Ecosistemas Continentales, Costeros y Marinos actualizado	Mapa a escala 1:500.000, año base 2001, publicado 2007	Mapa de Ecosistemas Continentales, Costeros y Marinos actualizado
1.000.000 de hectáreas de bosque natural ordenadas	Número de hectáreas de bosque natural ordenadas	913.065	1.913.065
90.000 has restauradas o rehabilitadas ⁽²⁾ con fines de protección, incluyendo corredores biológicos de conectividad, así como deforestación evitada, con el fin de llegar a 400.000 has restauradas o rehabilitadas	Número de hectáreas restauradas o rehabilitadas con fines de protección, incluyendo corredores biológicos de conectividad, así como deforestación evitada.	310.000 ha	400.000 ha

Cambio climático, reducción de la vulnerabilidad y estrategia de desarrollo bajo en carbono			
Descripción de la meta	Indicador	Línea Base	Meta 2014
Estrategias sectoriales de desarrollo bajo en carbono	Número de estrategias	0	4
Planes sectoriales con incorporación de políticas de adaptación al cambio climático	Número de planes sectoriales con incorporación de políticas de adaptación al cambio climático	2	5
Productos de exportación con barreras identificadas y estrategias para afrontarlas	Número de productos de exportación con barreras identificadas y estrategias para afrontarlas	0	4
Proyectos Mecanismo de Desarrollo Limpio –MDL- incluyendo la participación en nuevos mercados de carbono	Número de Proyectos Mecanismo de Desarrollo Limpio –MDL- incluyendo la participación en nuevos mercados de carbono	158	300
200.000 Hectáreas de deforestación evitadas	Número de hectáreas de deforestación evitadas	0	200.000
Gestión Integral del Recurso Hídrico			
Descripción de la meta	Indicador	Línea Base	Meta 2014
50 planes de ordenación y manejo de cuencas bajo el nuevo esquema legal de ordenamiento de cuencas	Número de POMCA elaborados bajo el nuevo esquema legal de ordenamiento de cuencas	22	50
83 planes de ordenación y manejo de cuencas actualizados, con consideraciones de gestión del riesgo	Número de planes de ordenación y manejo de cuencas actualizados, con consideraciones de gestión del riesgo	0	83
5 planes estratégicos de las macrocuencas	Número de planes estratégicos de las macrocuencas	0	5
Gestión Ambiental Sectorial y Urbana			
Descripción de meta	Indicador	Línea Base	Meta 2014
Planes de acción de gestión ambiental sectorial para los sectores de vivienda, infraestructura, agricultura y minería	Número de planes de acción de gestión ambiental aprobados	0	4
Evaluaciones ambientales estratégicas para los sectores de vivienda, infraestructura, agricultura y minería	Número de evaluaciones ambientales estratégicas terminadas	0	4
Unidades ambientales creadas en los sectores de vivienda, infraestructura, agricultura y minería	Número de unidades ambientales sectoriales funcionando	0	4
Creación de una norma técnica en la categoría de construcción sostenible para acceder al sello ambiental colombiano	Norma técnica colombiana de construcción sostenible	0	1

Gestión Ambiental Sectorial y Urbana			
Descripción de meta	Indicador	Línea Base	Meta 2014
Vehículos que ingresan al parque automotor funcionando con tecnologías limpias, acordes con los combustibles disponibles	Número de vehículos	300	5.000
Cumplimiento de los niveles de calidad del aire establecidos en la normatividad vigente	Número de estaciones de medición que reportan cumplimiento de los estándares de calidad del aire (Total de estaciones: 150)	90	135
Reducción de la intensidad energética (consumo nacional de energía total/PIB) y el consumo de agua total/PIB	Porcentaje de reducción	Energía: 0,87 Agua: 0,037	3%
Disminución del uso de mercurio en procesos mineros	Porcentaje de reducción	157 ton/año	10%
Fomento de las compras verdes estatales en el orden nacional y regional	Porcentaje de compras verdes estatales realizadas	0	10%
Diseño e implementación de una estrategia interinstitucional para el control a la minería ilegal	Número de distritos mineros sin minería ilegal y con proyectos de reconversión tecnológica	0	5

(¹) Esto incluye áreas públicas y privadas de orden nacional y local.

(²) La restauración ecológica es el proceso de ayudar al restablecimiento de un ecosistema que se ha degradado, dañado o destruido. Es una actividad deliberada que inicia o acelera la recuperación de un ecosistema con respecto a su salud, integridad y sostenibilidad y busca iniciar o facilitar la reanudación de estos procesos, los cuales retornarán el ecosistema a la trayectoria deseada. La rehabilitación enfatiza la reparación de los procesos, la productividad y los servicios de un ecosistema. Comparte con la restauración un enfoque fundamental en los ecosistemas históricos o preexistentes como modelos o referencias, pero las dos actividades difieren en sus metas y estrategias (MAVDT, 2010:52).

Tabla VI-2

Metas de proceso

Biodiversidad y sus servicios ecosistémicos
Política para la gestión integral de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos formulada y en implementación
Cotas máximas de inundación determinadas en los sistemas de humedales de las cuenca Magdalena-Cauca y Sinú, para delimitar la frontera agropecuaria y de expansión urbana
Estrategia nacional REDD con co-beneficios formulada y en implementación.
Gestión Integral del Recurso Hídrico
Reglamentar los programas de uso eficiente y ahorro del agua para los sectores de de acueducto y alcantarillado, distritos de riego y producción hidroeléctrica.
Estrategia institucional y financiera de la red hidrometeorológica, aprobado por CONPES
Esquema institucional y mecanismos de articulación acordados en el marco de la "MISIÓN AGUA".
Programa nacional de legalización y registro de los usuarios del recurso hídrico implementado en el 30% de las 28 cuencas objeto de ordenamiento.
Cambio climático, adaptación y oportunidad para el desarrollo
Política Nacional de Cambio Climático en implementación
Sistema Nacional de Cambio Climático creado
Estrategia Colombiana de desarrollo bajo en carbono formulada e implementada mediante planes sectoriales de mitigación
Buen gobierno para la gestión ambiental
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible creado
Plan de acción ambiental para Colombia diseñado
Estrategia financiera del SINA desarrollada e implementada
Política nacional de información ambiental adoptada y en implementación
Programa nacional de monitoreo ambiental diseñado e implementado
Estrategia de participación y transparencia diseñada y en implementación

B. Gestión del riesgo de desastres: *buen gobierno para comunidades seguras*

Para garantizar la sostenibilidad del desarrollo económico y social del país resulta prioritaria la integración más efectiva del riesgo en las políticas, planes y proyectos y la ejecución de acciones orientadas a su conocimiento e intervención. Se entiende por riesgo la probabilidad de que se presente un nivel de consecuencias económicas, sociales o ambientales en un sitio en particular y durante un periodo determinado, resultado de interacciones entre amenazas y condiciones de vulnerabilidad (EIRD, 2002). A su vez, la amenaza son los eventos probables con capacidad de generar daño sobre unos elementos con limitación o incapaces de soportar, adaptarse o resistir a dichas amenazas (vulnerabilidad).

En este sentido, se reconoce la problemática de riesgos como un tema relacionado con la forma de uso, ocupación y transformación del espacio físico ambiental del territorio, y por tanto, su inclusión en la planificación determina en parte el éxito de los esfuerzos por lograr una prosperidad democrática.

En la práctica, la gestión del riesgo de desastres⁴⁵⁰ engloba las actividades de prevención, mitigación y preparación (*ex ante*), así como las de atención, rehabilitación y reconstrucción (*ex post*) y tiene como objetivo la previsión, control y reducción del riesgo de desastres en la sociedad, a través de la articulación de los diferentes tipos de intervención.

La búsqueda de la seguridad humana, ambiental y territorial a través de la gestión del riesgo, es un propósito que contribuye, entre otros aspectos, a reducir las condiciones de pobreza del país y mejorar la gobernabilidad. Por tanto, disminuir la vulnerabilidad e incorporar el riesgo en la planificación sectorial y territorial, se convierte en un determinante del éxito de los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo.

En reconocimiento de lo anterior, las acciones consignadas en el presente capítulo se orientan a evitar la configuración de escenarios de riesgo, reducir el existente y minimizar los impactos asociados a los desastres sobre la población. Las acciones en materia de gestión del riesgo para el cuatrienio, se orientará al fortalecimiento del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres

⁴⁵⁰ Para los efectos que sea pertinente, se entenderá por Gestión del Riesgo de Desastres, el proceso a través del cual la sociedad toma conciencia del riesgo que enfrenta, lo analiza, genera alternativas, toma decisiones e implementa acciones para su tratamiento. El riesgo de desastre hace referencia en este caso a la probabilidad de daños y pérdidas futuros asociados a la ocurrencia de un fenómeno físico dañino en un contexto vulnerable, de tal manera que resulte en la afectación grave de las condiciones normales de vida y que requiera por ello de la especial atención de los organismos del Estado y de otras entidades de carácter humanitario o de servicio social.

(SNPAD), a partir del buen gobierno, el conocimiento y el control y la reducción del riesgo de desastres. Dadas las emergencias durante 2010 y las que se esperan para el primer semestre de 2011 por el fenómeno *la Niña*, se formuló un capítulo específico denominado respuesta a la ola invernal 2010-2011.

1. Diagnóstico

Por sus condiciones topográficas, climáticas y geológicas⁴⁵¹, el país es un espacio para la ocurrencia de diferentes fenómenos físicos⁴⁵² que sumados a las condiciones de vulnerabilidad de la población y sus medios de vida y a presiones dinámicas como la degradación ambiental, la rápida urbanización y el cambio climático⁴⁵³, resultan en la configuración de complejos escenarios de riesgo de desastres.

Los desastres pueden llegar a poner en peligro la población y sus medios de vida, comprometiendo, según su intensidad, la estabilidad social y económica del país. El terremoto del Eje Cafetero en 1.999, por ejemplo, ocasionó pérdidas estimadas en 1,8% del PIB de 2.004, mientras que eventos de mediana y baja intensidad⁴⁵⁴ en 30 años representaron el 2,7% del PIB del mismo año (ERN, 2004:6). De acuerdo con lo anterior, eventos de gran impacto podrían llegar a comprometer la estabilidad financiera del país, debido a las altas pérdidas en cortos periodos, en tanto que los desastres cotidianos contribuyen, principalmente, a reducir la capacidad de resiliencia de la población y tienden a perpetuar la condición de pobreza⁴⁵⁵. No obstante, eventos de mediana y baja intensidad influenciados por el fenómeno de *la Niña* durante 2008-2009 y 2010-2011, han obligado a los gobiernos a expedir medidas excepcionales para el manejo de las emergencias y los procesos de reconstrucción.

Según Naciones Unidas, los desastres tienen un impacto desproporcionado en los países pobres y en desarrollo (EIRD, 2009:6). Un aspecto que se resalta dentro de los factores causales es el emplazamiento de viviendas en zonas expuestas a

⁴⁵¹ Colombia se encuentra ubicada en el extremo noroccidental de Suramérica, donde confluyen tres placas tectónicas principales: Suramérica, Nazca y El Caribe; así como varios sistemas de placas secundarias paralelas al piedemonte de las tres cordilleras. Los movimientos relativos de estas originan incrementos de la actividad volcánica y sísmica en el territorio Nacional, por lo que la mayor parte del país se encuentra en zonas de amenaza sísmica alta e intermedia.

⁴⁵² Sismos, erupciones volcánicas, tsunamis, inundaciones y deslizamientos.

⁴⁵³ Entre los efectos esperados del cambio climático se prevé el incremento de la intensidad, frecuencia y cobertura de las afectaciones asociadas a eventos hidrometeorológicos, los cuales representan cerca del 80% de los eventos adversos de baja y mediana intensidad y de mayor recurrencia.

⁴⁵⁴ Deslizamientos, inundaciones y otros fenómenos acumulados entre 1970 y 2000.

⁴⁵⁵ (IPCC-OMM-PNUMA,2008:3) Frente a lo anterior, los grupos sociales excluidos y en condiciones de pobreza serán probablemente los más afectados con futuros desastres (OMM et ál, 2007:3).

amenazas de diferente índole. Para el caso Colombiano, se estima que la población que habita en condiciones de riesgo supera los 780.000 hogares (Encuesta de Calidad de Vida 2008), lo cual representa el 39% de los hogares que viven en condiciones de precariedad.

A partir de 2005, y tras la formulación e implementación del Programa para la Reducción de la Vulnerabilidad Fiscal del Estado Frente a los Desastres, Colombia ha dirigido su atención en forma gradual hacia la necesidad de reconocer la gestión del riesgo de desastres en la planificación del territorio y los sectores. Sin embargo, se reconoce que el riesgo no ha tenido la misma atención en la agenda política en comparación con los desastres, a pesar de que éstos últimos son consecuencia de un mal manejo del primero.

Sin desconocer los avances del SNPAD para enfrentar situaciones de desastre, los desarrollos institucionales y legales no han dado los resultados esperados, entre otros, el país no cuenta con una política nacional de gestión del riesgo. A su vez, el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de 1993 y el Decreto Ley 919 de 1989 no han evolucionado acorde con los cambios en materia de Constitución Política, descentralización y los acuerdos internacionales suscritos por Colombia, como el Marco de Acción de Hyogo en 2005. Así mismo, la intervención y la no generación de futuros riesgos, ha estado limitada por un bajo conocimiento del mismo, escasa investigación y desarrollo tecnológico, una débil institucionalidad y una limitada coordinación entre las entidades que integran el SNPAD.

2. Lineamientos y acciones estratégicas

La gestión del riesgo es fundamental para consolidar los objetivos de reducción de la pobreza, debido a que ésta población es la más susceptible de ser afectada y con menor resiliencia frente a los desastres.

Las locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo no son ajenas al riesgo de desastres, ya que pueden verse afectadas y/o generar escenarios de riesgo para la población, si no se incluye esta variable en la toma de decisión de los sectores. Por lo anterior, se requiere incorporar dichas consideraciones en la planificación de los sectores, a fin de que estos identifiquen las amenazas sobre su actividad productiva y analicen el grado de vulnerabilidad y nivel de riesgo, para que en sus políticas vinculen medidas de prevención y mitigación ante sus posibles efectos.

Para el presente cuatrienio se requiere realizar *prácticas de buen gobierno* orientadas al fortalecimiento de la institucionalidad del SNPAD, el desarrollo de políticas y el aumento de la capacidad técnica de las entidades en gestión del riesgo. Para ello, se han considerado como acciones estratégicas:

1. Formular, por parte de la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia, DGR-MIJ, una Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres para su adopción por parte del Gobierno nacional y actualizar en consecuencia el marco normativo y los instrumentos de gestión del SNPAD⁴⁵⁶. A través de esta acción, el país hace explícito su compromiso de desarrollar acciones prioritariamente enfocadas a la previsión, control y reducción del riesgo de desastres. Esto implicaría, entre otros, reformar el SNPAD, fortalecer el papel de la DGR-MIJ y del Fondo Nacional de Calamidades, no solo en el manejo de las emergencias sino en la reducción del riesgo, mejorar el Sistema Integrado de Información para la Prevención y Atención de Desastres, ajustar el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, fortalecer la participación ciudadana e integrar a la sociedad civil y órganos de control dentro de la estrategia. Asimismo, desarrollar instrumentos complementarios que posibiliten cumplir y hacer seguimiento a los retos y obligaciones de una política en gestión del riesgo de desastres.
2. Diseñar, por parte del Departamento Nacional de Planeación (DNP) en coordinación con la DGR-MIJ y los Ministerios de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) la segunda fase del Programa para la Reducción de la Vulnerabilidad Fiscal del Estado Frente a los Desastres. Lo anterior, con el fin de continuar el proceso de fortalecimiento del Estado en gestión del riesgo.
3. Formular políticas públicas estratégicas para el país en gestión del riesgo asociadas con:
 - La protección financiera para reducir la vulnerabilidad fiscal de Estado ante desastres, a cargo del MHCP en coordinación con el DNP y la DGR-MIJ. Esta busca reducir dicha vulnerabilidad a través del reconocimiento de las pérdidas asociadas a desastres como pasivos contingentes, y con base en ello, diseñar una estrategia para su financiación. Para ello, se realizarán los estudios técnicos pertinentes. Así mismo, hará parte de esta estrategia el aseguramiento de bienes públicos de la Nación.
 - El manejo de desastres de baja y mediana intensidad, orientada a la definición de lineamientos nacionales para eventos recurrentes como inundaciones y deslizamientos, entre otros, a cargo de la DGR-MIJ y con el apoyo del DNP.
 - Estrategia nacional para la intervención de asentamientos localizados en zonas de riesgo, a cargo del MAVDT y con el apoyo de la DGR-MIJ, DNP y el MHCP. A partir de ésta, se buscará definir las estrategias para intervenir las condiciones de riesgo que presentan los asentamientos y evitar la generación de nuevos desarrollos en zonas no aptas para ser ocupadas.

⁴⁵⁶ Como parte del ajuste legal se revisará la Ley de bomberos y de voluntariado.

- Mecanismos para orientar procesos de reconstrucción ante una situación declarada de desastre nacional, a cargo de la DGR-MIJ y con el apoyo del DNP.
4. Mejorar la capacidad técnica de las entidades territoriales y Corporaciones Autónomas Regionales en gestión del riesgo, a través de programas de asistencia en:
- Planes municipales para la gestión del riesgo y formulación de planes de respuesta a emergencias por tsunami y huracán, a cargo de la DGR-MIJ. El objetivo es promover la implementación de estrategias de prevención y reducción del riesgo y atención de desastres en los procesos de desarrollo.
 - La incorporación del riesgo en planes de ordenamiento territorial, POT, planes de ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas, POMCA, planes de gestión ambiental regional, PGAR y reducción de riesgo por desabastecimiento de agua potable, a través del MAVDT.

Resulta fundamental identificar los escenarios de riesgo para la previsión, control y reducción del riesgo de desastres, por tanto, se requiere *mejorar el conocimiento del riesgo* en el país. Para ello, se han considerado como acciones:

1. Formular e implementar una estrategia para el fortalecimiento de la investigación en gestión del riesgo, que coadyuve a la producción de información, desarrollo tecnológico e investigación científica, en el campo del análisis y la reducción del riesgo colectivo, a cargo de la DGR-MIJ y en coordinación con el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.
2. Implementar, por parte de la DGR-MIJ, un Plan Nacional de Formación y Capacitación en Gestión del Riesgo, con el fin de incorporar dicho concepto en la educación formal y no formal y un sistema de capacitación a funcionarios en esta temática, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional.
3. Ampliar, por parte del IDEAM y el Ingeominas, las redes de monitoreo y alerta temprana y actualizar los mapas de amenaza a escalas regionales y locales.
4. Modernizar, a través de la DGR-MIJ, el Sistema Integrado de Información para la Prevención y Atención de Desastres, de tal manera que permita la gestión, uso, acceso y difusión de la información en materia de gestión del riesgo, con miras a facilitar la articulación de las entidades del SNPAD.
5. Diseñar e implementar instrumentos metodológicos para la zonificación de las amenazas, la vulnerabilidad y el riesgo en el ámbito municipal, con el fin de generar técnicas idóneas de evaluación y análisis del riesgo, a cargo de la DGR-MIJ y en coordinación con MAVDT, IDEAM e Ingeominas.

El riesgo se acumula históricamente, por tanto, es necesario procurar su liberación sin traumatismos por vía, por ejemplo, de procesos de reducción de la vulnerabilidad.

Lo anterior, idealmente, a través de un proceso que procure integrar sinérgicamente los diferentes ámbitos de gobierno, para lo cual se propenderá por el *control y reducción del riesgo*. Las actividades consideradas estratégicas son:

1. Definir e incorporar, por parte del DNP, criterios de gestión del riesgo en la formulación de proyectos de inversión pública nacional.
2. Adoptar e implementar el Plan Nacional de Gestión del Riesgo por Tsunami y el Plan de Acción para el Volcán Cerro Machín, a cargo de la DGR-MIJ.
3. Implementar las políticas de manejo del riesgo para el Volcán Galeras y Nevado del Huila, a cargo de la DGR-MIJ.

Resulta oportuno señalar que el Gobierno nacional, como parte de la situación de desastre nacional declarada tras los efectos asociados con el Fenómeno de *la Niña*, ha decidido intervenir sobre las áreas afectadas por las emergencias reportadas por el SNPAD, de tal manera, que se provean soluciones de largo plazo y evitar así la reproducción de las condiciones de riesgo y minimizar la generación de riesgos futuros durante el proceso de reconstrucción. Por lo anterior, las acciones planteadas en el capítulo relacionado con el proceso de respuesta a la ola invernal 2010-2011, proporciona diferentes acciones tendientes al control y la reducción del riesgo, que serán detalladas endicho aparte.

3. Metas

Tabla VI-3

Metas de resultado

Prácticas de buen gobierno			
Descripción de la meta	Indicador	Línea Base	Meta 2014
Mejorar la capacidad técnica de las entidades territoriales y Corporaciones Autónomas Regionales en gestión del riesgo	Asistencias técnicas a municipios para la incorporación del riesgo en POT	628 asistencias	Llegar a 1.028 asistencias técnicas (MAVDT)
	CAR asistidas en la incorporación del riesgo en POMCA y PGAR	0	30 CAR asistidas (MAVDT)
	Municipios asistidos en reducción de la vulnerabilidad por desabastecimiento de agua potable	400 municipios asistidos	Llegar a 600 municipios asistidos (MAVDT)
Mejorar la capacidad técnica de las entidades territoriales y Corporaciones Autónomas Regionales en gestión del riesgo	Planes municipales para la Gestión del Riesgo de Desastres formulados	226 Planes formulados	Llegar a 790 planes formulados (DGR-MIJ)

Prácticas de buen gobierno			
Descripción de la meta	Indicador	Línea Base	Meta 2014
Mejorar la capacidad técnica de las entidades territoriales y Corporaciones Autónomas Regionales en gestión del riesgo	Número de municipios asistidos en planes de respuesta a emergencias por tsunami y huracán	0	41 municipios con plan de respuesta a emergencias por tsunami 6 Municipios con plan de emergencias por huracán (DGR-MIJ)
Mejorar el conocimiento del riesgo			
Ampliar las redes de monitoreo y alerta temprana y actualización de mapas de amenaza	Número de estaciones adquiridas y mejoradas para alertas tempranas	247 estaciones	Llegar a 367 estaciones (INGEOMINAS ⁴⁵⁷) 100 Estaciones nuevas (IDEAM ⁴⁵⁸) 70 Estaciones actualizadas (IDEAM)
		—	
	1 Mapa de amenaza sísmica		1 Mapa amenaza sísmica actualizado (INGEOMINAS)
		—	7 Mapas de volcanes activos (INGEOMINAS)
		—	120 Mapas de fenómenos por remoción en masa (INGEOMINAS)
	1 Mapa a escala 1:500.000		1 Mapa de geomorfología como insumo para la zonificación de gestión del riesgo Escala 1:100.000 (IDEAM)
	1 Mapa a escala 1:500.000		1 Mapa de Zonificación de susceptibilidad general del terreno a los deslizamientos (zonas críticas a escala 1:100.000)
		—	34 Mapas de amenaza por inundación (IDEAM ⁴⁵⁹)
		—	20 Mapas por posible presencia de corrientes súbitas en época de lluvias en zonas priorizadas, a escala 1:25.000 (IDEAM)
		—	2 Mapas por eventos extremos escala 1:100.000 actualizado (IDEAM-INGEOMINAS)
	Número de mapas de riesgos por incendios en la cobertura vegetal		3 Mapas de riesgo por incendios en la cobertura vegetal a escala 1:100.000 para zonas críticas (IDEAM)

⁴⁵⁷ Fortalecimiento de las redes de vigilancia sísmica y volcánica.

⁴⁵⁸ Corresponde a estaciones automáticas para monitoreo de niveles para alertas tempranas por inundaciones.

⁴⁵⁹ Mapas nacionales de áreas inundables y de movimientos en masa a nivel nacional a escala 1:100.000. Mapas de inundaciones para Depresión Momposina, Río Sinú y Atrato a escala 1:25.000 y para áreas urbanas ribereñas de mayor población y grado de vulnerabilidad de los ríos Magdalena y Cauca a escala 1:10.000.

Tabla VI-4

Metas de proceso

Prácticas de buen gobierno	
Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres formulada y adoptada y marco normativo y los instrumentos de gestión del SNPAD actualizados	DGR-MIJ
Segunda fase del Programa para la Reducción de la Vulnerabilidad Fiscal del Estado Frente a los Desastres diseñado	DNP, DGR-MIJ, MHCP, MAVDT
Estrategia de protección financiera ante desastres diseñada	MHCP, DNP, DGR-MIJ
Política para el manejo de desastres recurrentes formulada	DGR-MIJ, DNP
Política para la intervención de asentamientos en riesgo formulada	MAVDT, DGR-MIJ, DNP, MHCP
Política para el proceso de reconstrucción ante una situación de desastre nacional declarada, formulada	DGR-MIJ, DNP
Mejorar el conocimiento del riesgo	
Estrategia para el fortalecimiento de la investigación en gestión del riesgo formulada	DGR-MIJ
Plan Nacional de Formación y Capacitación en Gestión del Riesgo implementado	DGR-MIJ
Sistema Integrado de Información para la Prevención y Atención de Desastres modernizado	DGR-MIJ
Instrumentos metodológicos para la zonificación de las amenazas, la vulnerabilidad y el riesgo en el ámbito municipal diseñados e implementados	DGR-MIJ
Control y reducción del riesgo	
Criterios de gestión del riesgo en la formulación de proyectos de inversión pública nacional definidos e incorporados	DNP
Plan Nacional de Gestión del Riesgo por Tsunami y el Plan de Acción para el Volcán Cerro Machín adoptados y en implementación	DGR-MIJ
Políticas de manejo del riesgo para el volcán Galeras y Nevado del Huila en implementación	DGR-MIJ

C. Respuesta a la Ola Invernal 2010-2011

El fenómeno de *la Niña* 2010-2011 corresponde a un escenario climático regional caracterizado por un incremento importante de las lluvias, de manera particular en las regiones Caribe y Andina que tuvo su aparición a mediados de 2010 y se espera que continúe durante el primer semestre de 2011. El nivel de precipitaciones presentado durante el mes de noviembre de 2010 superó los registros históricos para ese periodo⁴⁶⁰ llevando a aumentos en los niveles de los ríos Cauca

⁴⁶⁰ Estos registros indican que en los quince primeros días del mes de noviembre llovió más de lo que llueve en todo el mes.

y Magdalena y sus afluentes nunca antes presentados en la historia del país. Así mismo, de acuerdo con el Índice Multivariado ENSO - MEI (por sus siglas en inglés), este fenómeno ha sido el más fuerte registrado desde 1949. Los impactos generados por *la Niña* han dejado más de 2,27 millones de personas afectadas⁴⁶¹.

El Gobierno nacional reconoce que los impactos relacionados no pueden ser superados mediante el ejercicio de facultades ordinarias en virtud de que las funciones legales del ejecutivo y los recursos asignados al Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres, SNPAD, son insuficientes para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos. Por lo tanto, ha declarado la situación de desastre nacional y el estado de emergencia económica, social y ecológica⁴⁶². Así mismo, ha promulgado 44 decretos tendientes a intervenir la emergencia declarada.

A partir de los hechos sobrevinientes expresados en el Decreto 4580 de 2010, el Gobierno nacional adelanta la formulación de un Plan de Acción tendiente a superar la situación de desastre en las regiones y municipios impactados por las inundaciones lentas y torrenciales, así como por los deslizamientos. Este Plan busca definir las acciones estratégicas a ser desarrolladas en las fases de atención temprana, rehabilitación, reconstrucción y recuperación para lo cual será una prioridad para los sectores públicos y privados conocer la condición de riesgo, intervenirlo y no generar en los nuevos procesos de desarrollo situaciones de riesgo. El proceso de reconstrucción debe basarse en un trabajo interinstitucional que integre los ámbitos nacional, regional, departamental y municipal, que garantice transparencia, eficiencia y respeto por la autonomía local y focalice las acciones estratégicas a ser adelantadas. Así mismo, debe aumentar la capacidad de recuperación de la población, el fortalecimiento de los medios de vida y la protección de la infraestructura pública.

Las acciones del SNPAD para hacer frente a la situación de desastre representan un gran reto para el mismo, así como una oportunidad para los gobiernos nacional y local, en generar procesos de desarrollo que reconozcan las bondades y limitaciones del territorio. A diferencia de otras situaciones de desastre nacional del pasado, como el terremoto del eje cafetero en 1999, el actual escenario de emergencia se hace más complejo por la dispersión de las afectaciones, la diversidad de las emergencias presentadas, lo dinámico de los procesos, la dificultad de dimensionar la magnitud de la tragedia —ya que el fenómeno de *la Niña* puede prolongarse hasta el segundo semestre de 2011—, la exigencia en la coordinación de las acciones y el complejo escenario de responsabilidades de los actores que intervienen en el manejo de la emergencia y el proceso de reconstrucción.

⁴⁶¹ Fuente SIGPAD-DANE, al 21 de enero de 2011.

⁴⁶² Decretos 4579 y 4580 del 7 de diciembre de 2010. Así mismo, se amplió la declaratoria de emergencia según Decreto 0020 del 7 de enero de 2011.

1. Diagnóstico

De acuerdo con la Dirección de Gestión del Riesgo y el Departamento Nacional de Estadística (DANE), el fuerte invierno del segundo semestre de 2010 ha afectado al 5% de la población nacional (470.000 familias) en 755 municipios de 28 departamentos y el Distrito Capital⁴⁶³. Asimismo, ha dejado 313 muertos, 290 heridos, 63 desaparecidos y 130.000 personas —de los 2.270.000 afectados— en 627 alojamientos temporales. A pesar de no contar con un análisis detallado de pérdidas, daños y necesidades, así como encontrarse en proceso el registro de afectados, a continuación se relacionan los principales daños asociados a las lluvias:

- 5.700 viviendas destruidas y 341.000 averiadas, la mayor cifra reportada en la última década.
- 751 vías, 66 puentes vehiculares y 134 peatonales afectados. Los departamentos más impactados en términos de infraestructura vial son Antioquia, Santander, Caldas, Risaralda, Norte de Santander, Atlántico, Magdalena, Sucre, Córdoba, Bolívar, Valle del Cauca, Cauca, Nariño y Boyacá.
- 269 acueductos y 16 alcantarillados afectados.
- 813 centros educativos⁴⁶⁴ en 116 municipios de 19 departamentos del país, 15 centros de salud y 38 centros comunitarios afectados.

Por otra parte, a partir de la información reportada por el IGAC, DANE, IDEAM y las Secretarías de Agricultura de cada departamento, la estimación de áreas afectadas asciende a 807.609 hectáreas inundadas y 200.000 afectadas por humedad⁴⁶⁵. Aunque se cuenta con estimaciones y datos preliminares sobre las afectaciones, estimar las pérdidas y daños totales del sector es difícil, en la medida en que las lluvias, inundaciones y excesos de humedad de los suelos aún perduran en diversos lugares del país. En esa medida, sólo cuando los fenómenos causantes de la emergencia hayan cesado podrá estimarse con precisión el grado de afectación.

Las acciones del Gobierno para el manejo de la emergencia, dependen de los pronósticos y escenarios esperados del comportamiento de las precipitaciones durante el primer periodo de lluvias en el presente año. De acuerdo con el IDEAM, la

⁴⁶³ Fuente SIGPAD - DANE, al 21 de enero de 2011.

⁴⁶⁴ Según información preliminar de las Secretarías de Educación al 6 de diciembre de 2010. De las 813 infraestructuras educativas 569 necesitan ser sometidas a un mantenimiento correctivo que permitirá su acondicionamiento, mejoramiento y dotación. El Ministerio de Educación Nacional calcula, que aproximadamente 40% de las 813 sedes educativas afectadas por el fenómeno de *la Niña*, necesitan reposición (reemplazo completo y definitivo) o reubicación (reconstrucción en nuevos predios). Así mismo, las infraestructuras que se han visto más afectadas han sido en Bolívar y Chocó, las cuales representan el 51% de las sedes educativas afectadas.

⁴⁶⁵ Información actualizada al 11 de enero de 2011.

primera temporada seca (enero y febrero) se verá influenciada por la presencia de *la Niña*, lo que traerá como resultado la ocurrencia de precipitaciones atípicas (en cantidad y frecuencia), esperando volúmenes superiores a los promedios de la época, en la mayor parte de las regiones Andina, Caribe y Pacífica, entre enero y marzo. Por tanto, es probable que se sigan presentando algunas emergencias asociadas con deslizamientos de tierra, y con niveles altos en algunas zonas ribereñas de las cuencas hidrográficas, especialmente del centro y norte del país.

La primera temporada lluviosa, abril-junio, se verá afectada por la presencia de *la Niña*, lo que traerá como resultado la ocurrencia de lluvias de carácter importante, por lo cual, es probable que se sigan presentando excesos con respecto a los valores medios del trimestre para las regiones Andina, Caribe, Pacífica y Orinoquia, salvo en la Amazonía donde se podrían presentar valores cercanos a los normales.

De acuerdo con las proyecciones del IDEAM, al extenderse la situación de lluvias atípicas durante el primer régimen lluvioso del año, coincidirá con el segundo, agravando la situación actual. En términos prácticos, implicaría por ejemplo, que las acciones de emergencia podrían prolongarse más allá del primer semestre, en tales condiciones, el inicio de actividades relacionadas con la reconstrucción estaría sujeto a la evolución de los escenarios.

Es de utilidad entender que a diferencia de desastres de carácter intensivo como los terremotos, éste constituye un desastre de carácter extensivo, en el cual la característica principal es la distribución en el tiempo y espacio de los impactos asociados. La respuesta, en consecuencia debe ser diferenciada respecto a los aprendizajes del país en el manejo, por ejemplo, de terremotos.

2. Lineamientos y acciones estratégicas

a. Fases de intervención y sectores estratégicos

Para el manejo de la situación de desastre se han considerado tres fases principales, esto es: atención, rehabilitación y recuperación y reconstrucción.

1. Fase de atención

Dentro de la misma se han considerado como acciones estratégicas en diferentes sectores:

- Interior y Justicia, en la atención a las familias afectadas por la ola invernal, a través de la entrega mensual de un kit de ayuda humanitaria y la provisión de recursos financieros para albergues. Asimismo, el DANE y Acción Social, a

través de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema, en la identificación de personas damnificadas en sus condiciones de vida.

- Transporte, en la fase de atención inmediata de la infraestructura de la red vial nacional, a través de la intervención en tramos con cierre total, paso restringido, susceptibles de ser afectados y en la realización de los estudios y diseños necesarios para la rehabilitación de la red. De igual manera, se han identificado acciones estratégicas en la red terciaria (incluye puentes vehiculares, pontones y peatonales) y en la atención de las emergencias fluviales en La Mojana, municipios aledaños al río Magdalena y Canal del Dique.
- Agropecuario, en el plan de choque sanitario –diagnóstico, manejo de atención de focos sanitarios y difusión de medidas de prevención y mitigación–; en la compra de cartera a pequeños productores y refinanciación en condiciones especiales a través del FONSA⁴⁶⁶; en el programa de alivio a la deuda agropecuaria y de reactivación agropecuaria nacional para el sector cafetero; en la rehabilitación de la infraestructura afectada –vías de acceso a distritos de riego, sistemas de bombeo y reforzamiento de diques–; en planes de suplementación estratégica para bovinos; en el apoyo a la recuperación del sector de pesca y acuicultura; en la investigación y transferencia de tecnología –rehabilitación del suelo–; en la mejora de la información para los beneficiarios y; en la implementación de mecanismos de vigilancia y auditoría de los instrumentos y beneficiarios.
- Protección Social, en la vigilancia de la salud pública –acciones de respuesta inmediata y supervisores que apoyen las actividades de vigilancia epidemiológica, así como la dotación de equipos de cómputo y de comunicaciones–; en el fortalecimiento de la red de laboratorios y creación de unidades móviles; en la dotación de equipos e insumos para el control de vectores y la disposición de agua potable y; en la atención de pacientes con enfermedades respiratorias o diarreicas agudas.
- Educación, en la prestación del servicio a través de aulas flotantes, *containers*, carpas y alquiler de espacios alternativos para la educación de los niños⁴⁶⁷. Así mismo, la prestación del servicio requiere la implementación de jornadas escolares complementarias, adquisición de baterías sanitarias, compra y dotación de kits escolares, garantizar el transporte escolar y la provisión de chalecos salvavidas.
- Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en la operación de la red hidrometeorológica, del servicio de pronósticos y alertas y los sistemas de monitoreo e información. Asimismo, en la recuperación de las estaciones afectadas, el

⁴⁶⁶ Fondo de Solidaridad Agropecuaria, FONSA.

⁴⁶⁷ Dentro de los espacios alternativos se consideran aquellos de propiedad de las Cooperativas, Iglesias, Juntas de Acción Comunal, entre otras, de acuerdo a la disponibilidad de cada municipio.

mantenimiento de la red y el apoyo técnico al Ministerio del Interior y de Justicia en las soluciones transitorias de agua potable y saneamiento básico.

- Defensa, en actividades de atención humanitaria, a través de la Defensa Civil Colombiana, en coordinación con las entidades operativas del SNPAD.

2. Fase de Rehabilitación

Dentro de la misma se han considerado como sectores estratégicos:

- Transporte, en la rehabilitación de los corredores viales —alcanzando el nivel de servicio ofrecido antes de la emergencia—. No obstante, las intervenciones no asegurarían la reducción de la vulnerabilidad ante futuras amenazas, lo cual será abordado en la siguiente fase. Dentro de las acciones consideradas en esta fase están la realización de estudios, la intervención de la red vial nacional, prioritariamente, la red vial terciaria (incluye puentes vehiculares y pontones) y la red férrea concesionada. Asimismo, la identificación de proyectos que aseguren una alta operabilidad de la infraestructura aeroportuaria del país.
- Agropecuario, en la creación de una línea especial de crédito e incentivos a la capitalización rural de ola invernal para la infraestructura de producción, transformación y comercialización; en la capitalización del Fondo Agropecuario de Garantías, para respaldar créditos otorgados a población afectada; en el fortalecimiento del Fondo de Riesgos Agropecuarios para estimular, vía subsidio a la prima, la toma de seguros para los nuevos cultivos del primer semestre de 2011; en la construcción y mejoramiento de vivienda de interés social rural y; en medidas preventivas asociadas con la rehabilitación de distritos de riego.
- Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en la reparación en sitio y la reubicación de viviendas urbanas afectadas y en la rehabilitación de sistemas de acueducto y alcantarillado.
- Minas y Energía, en la intervención de las instalaciones internas de energía y gas afectadas, las cuales consisten principalmente en las acometidas y los equipos de medición. Se incluye además la reubicación de las redes de las viviendas que tengan que ser reubicadas definitivamente.
- Educación, en el mantenimiento correctivo y la reparación estructural de las instalaciones educativas afectadas. Esto incluye el acondicionamiento, mejoramiento y la dotación de las infraestructuras educativas, no solo de las afectadas por el invierno sino las utilizadas como albergues.
- Protección Social, en la vigilancia en salud pública, en el fortalecimiento de la red de laboratorios existente y la creación de unidades móviles, en la dotación de equipos e insumos destinados al control de vectores y la disposición de agua

potable, en la atención de enfermedades de interés en salud pública y en la recuperación de infraestructura y equipamiento hospitalario.

3. Fase de recuperación y reconstrucción

Dentro de la misma se han considerado como sectores estratégicos:

- Transporte, en la ejecución de proyectos estratégicos que permitan soluciones definitivas a los problemas de exposición de la infraestructura vial. En particular, se busca que la solución para problemáticas recurrentes como La Mojana y Canal del Dique sea fruto de un consenso intersectorial. Así mismo, se convertirá en una oportunidad para hacer rectificación de trazados, diseño y construcción de tramos nuevos. Los proyectos comprendidos en esta fase son obras de ingeniería de mayor duración y complejidad que pueden extenderse hasta 2018, dependiendo de los estudios y diseños, así como de los procesos de contratación.
- Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en la culminación de los procesos de reparación de viviendas en sitio y reubicación. Asimismo, se plantea llevar a cabo procesos de reasentamiento preventivo y la ejecución de acciones de mitigación como estabilización de taludes, canalizaciones, entre otras. En cuanto al sector de agua potable y saneamiento básico, una vez bajen las aguas y se identifiquen las afectaciones se tiene considerado reparar la infraestructura de acueducto y alcantarillado, mejorar la calidad del agua vertida a cuerpos hídricos receptores y el manejo de aguas lluvias en zonas urbanas, reducir la contaminación en cuencas prioritarias de los ríos Bogotá, Cauca, Chinchiná, Medellín, Fonce, Otún, Chicamocha y Fúquene.
- Acción Social, en la vinculación de 88.700 familias damnificadas, a través de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema⁴⁶⁸. De acuerdo con la información suministrada por Acción Social, este número de familias implica la financiación en un 100% del acompañamiento permanente a estas familias a través de cogestores sociales y brindarles acceso preferente de la oferta de servicios del Estado. Asimismo, se tiene previsto implementar el programa de Empleo de Emergencia⁴⁶⁹ en coordinación con el Ministerio de la Protección Social.
- Agropecuario, en la incorporación de criterios para la localización de la producción a partir del mapa actualizado de vocación de uso actual y potencial del suelo; en el manejo adecuado del recurso hídrico y de las fuentes abastecedoras de los distritos de riego; en la construcción de mapas de riesgo de desastres para el sector; en programas de reubicación de la producción, por

⁴⁶⁸ La vinculación de la población damnificada a Juntos debe estar sujeta al cumplimiento de los criterios de ingreso ya planteados por la estrategia, y teniendo en cuenta las restricciones presupuestales y de operación, que serán revisadas por la Comisión Intersectorial de Juntos para definir la intervención.

⁴⁶⁹ Decretos de emergencia 016 del 6 de enero de 2011 y 130 del 20 de enero de 2010.

ejemplo, el Plan Integral de La Mojana; en el desarrollo de sistemas productivos más resistentes a eventos climáticos, a través de paquetes tecnológicos⁴⁷⁰ y variedades resistentes a plagas, inundaciones, sequías, granizadas y heladas. Asimismo, en el manejo integral de riesgos climáticos, esto es, el desarrollo de instrumentos de protección financiera, la vinculación de los entes territoriales a los seguros agropecuarios, ampliación del portafolio de servicios y de aseguradoras oferentes y desarrollar un Programa de Adaptación y Mitigación del Sector Agricultura al Cambio Climático.

- Educación, en la reposición (reemplazo completo y definitivo) o reubicación (reconstrucción en nuevos predios) para las 244 de las 813 sedes educativas afectadas por la ola invernal. Asimismo, en la identificación de la infraestructura en riesgo y en la capacitación y formación de toda la comunidad educativa en manejo ambiental y gestión del riesgo de desastres.
- Protección Social, en la recuperación de infraestructura y equipamiento hospitalario.

b. Esquema institucional

Con el propósito de superar la situación de desastre declarada, las instituciones deberán seguir las siguientes premisas: (1) definir estrategias de descentralización en los territorios según competencias y responsabilidades; (2) propiciar una activa participación de las comunidades y canales de comunicación eficientes con los gobiernos locales; (3) delimitar el tiempo que durará la intervención, para dar un sentido de urgencia a las acciones; (4) contar con personal calificado y experimentado en la valoración y ejecución de las acciones estratégicas; (5) demostrar imparcialidad, sentido de equidad e integralidad; (6) acelerar procesos administrativos y de toma de decisiones; (7) contar con esquemas y procedimientos que se adapten a las condiciones cambiantes de la emergencia; (8) fortalecer la capacidad de ejecución de las entidades; (9) asegurar que no se reproduzcan condiciones de riesgo tras la reconstrucción; (10) fortalecer la comunicación y difusión de los avances del plan de acción; (11) vincular a entes de control para que realicen el seguimiento a la asignación y manejo de los recursos e investiguen las denuncias presentadas por la comunidad y; (12) eliminar obstáculos al papel de cooperantes y donantes.

Las víctimas de un desastre pueden enfrentar desplazamiento forzado, desigualdad en el acceso a la ayuda humanitaria, pérdida de documentos de identidad,

⁴⁷⁰ Un paquete tecnológico es un conjunto de procesos y productos (insumos) que usa cada productor para generar su bien final. El paquete tecnológico incluye la tecnología que se debe emplear en los procesos de transformación, en la definición de la materia prima y los recursos que se deben emplear; en los equipos y su forma de operación y en la eficiencia y eficacia de los procesos que se emplean.

reubicaciones involuntarias o en lugares inseguros, vulneración del derecho a la educación cuando se usan escuelas como albergue por mucho tiempo. Por tanto, las medidas que se adopten deben reconocer los derechos humanos durante las diferentes fases de intervención, de manera particular, se identifican como acciones prioritarias: (1) la no discriminación y el reconocimiento de enfoque diferencial frente a la situación de desastre⁴⁷¹; (2) la protección del derecho a la vivienda y a la propiedad; (3) el considerar durante la reconstrucción el restablecimiento de los medios de subsistencia para la población y la reactivación económica; (4) la atención a los derechos económicos, sociales y culturales de las comunidades afectadas y; (5) el establecimiento de un sistema de monitoreo de derechos humanos.

Para hacer frente a la emergencia se han conformado dos instancias para el manejo de las diferentes fases ya descritas, esto es, una Gerencia⁴⁷² para el Fondo Nacional de Calamidades encargada de acciones dirigidas a la atención y rehabilitación. Asimismo, se ha conformado un Fondo de Adaptación⁴⁷³ cuyo objeto será la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de *la Niña*, con personería jurídica, autonomía presupuestal y financiera, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Estos Fondos en conjunto con los diferentes sectores y entidades territoriales y en coordinación con la Dirección de Gestión del Riesgo, del Ministerio del Interior y de Justicia, serán los encargados de las acciones integrales para la atención, rehabilitación y recuperación y reconstrucción de las áreas afectadas. Para ello, se ha previsto la articulación del Plan de Acción Específico de que trata el artículo 20 del Decreto Ley 919 de 1989 y artículos 3 y 4 del Decreto 4579 de 2010, con los Planes de Acción de los Fondos antes mencionados.

Las inversiones que se realicen en las zonas buscarán la reconstrucción física, la recuperación del tejido social, de la calidad de vida y ambiental de la población, la reactivación económica y de los medios de vida y el fortalecimiento de la capacidad institucional. Para ello, se privilegiará la adquisición de bienes y servicios generados en las mismas regiones. Los incentivos deben buscar el fortalecimiento de los grupos de base en las zonas afectadas, en aras de construir confianza y cooperación entre los diferentes gobiernos y las comunidades. Asimismo, se espera una acción complementaria y solidaria del sector privado, cooperantes internacionales, autoridades locales y regionales, como de las Corporaciones Autónomas Regionales, según el ámbito de sus competencias.

⁴⁷¹ Los programas y políticas destinadas a grupos específicos de población, esto es, mujeres, personas en situación de discapacidad, niñas, niños y adolescentes, ancianos, minorías étnicas, incluyan las medidas dirigidas a prevenir la violación de sus derechos y a protegerlos si éste se produce.

⁴⁷² Decreto 4702 del 21 de diciembre de 2010.

⁴⁷³ Decreto 4819 del 29 de diciembre de 2010.

c. Financiamiento

Para asegurar los recursos en las diferentes fases se han identificado como fuentes de financiamiento, las siguientes:

- Presupuesto nacional, vigencia 2010, según Decreto 4627 del 13 de diciembre de 2010 y adición presupuestal 2011, Decreto 145 del 21 de enero de 2011.
- Contratación de créditos externos con la banca multilateral, en el marco de la operación “*Disaster Risk Management Development Policy Loan*” por US\$150 millones y otras disposiciones dadas por el Decreto 4703 del 21 de diciembre de 2010.
- Recursos tributarios en el marco del Decreto 4825 del 29 de diciembre de 2010.
- Donaciones internacionales, particulares y del sector privado recibidas en la subcuenta del FNC, Colombia Humanitaria.
- Otras fuentes especiales a partir de los decretos de emergencia, esto es: (1) transferencias del subsidio familiar de vivienda urbana, Decreto 4730 del 23 de diciembre de 2010 y Decreto 4832 del 29 diciembre de 2010; (2) línea de redescuento en FINDETER, Decreto 4808 del 29 de diciembre de 2010; (3) bienes de estupefacientes a cargo de la Dirección Nacional de Estupefacientes, Decreto 4826 del 29 de diciembre de 2010; (4) instrumentos financieros para el sector agropecuario, Decretos 4828 del 29 de diciembre de 2010 y 126 del 20 de enero de 2011; (5) recursos para prevención en salud, Decreto 0017 del 6 de enero de 2011; (6) Fondo Nacional de Regalías, en el marco del Decreto 4831 del 29 de diciembre de 2010; (7) rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales, según Decreto 4629 del 13 de diciembre de 2010; (8) enajenación de una participación accionaria de la Nación en Ecopetrol S.A., Decreto 4820 del 29 de diciembre de 2010.

Para efecto de los Fondos Nacional de Calamidades y de Adaptación, el acceso, administración, distribución, ejecución y seguimiento de los recursos serán definidos por su respectiva Junta o Consejo Directivo. El manejo de estos recursos será objeto de control por parte de los organismos del Estado creados para dicho propósito.

D. Canasta y eficiencia energética

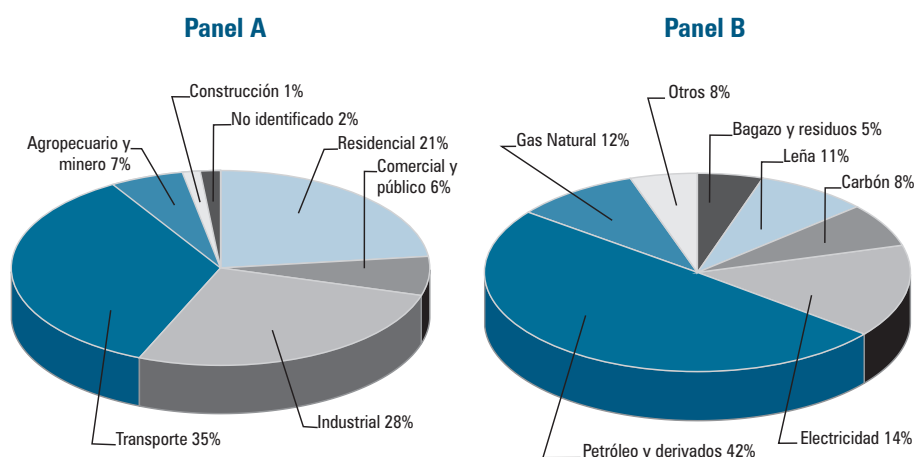
El sector minero-energético además de ser una locomotora para el crecimiento, tiene la gran responsabilidad de garantizar el abastecimiento energético para el desarrollo sostenible de las demás locomotoras. En este sentido, el compromiso se

centra en suplir la demanda con energéticos de calidad, de manera confiable y que a su vez contribuyan con la conservación del medio ambiente.

En Colombia los mayores consumidores de energéticos son los sectores de transporte e industrial, los cuales suman un 63% del consumo final. Así mismo, los energéticos más usados en el país son el petróleo y sus derivados con un 42% del consumo, seguido de la electricidad y gas natural.

Figura VI-1

Consumo final de energía por sector y canasta energética, por fuente

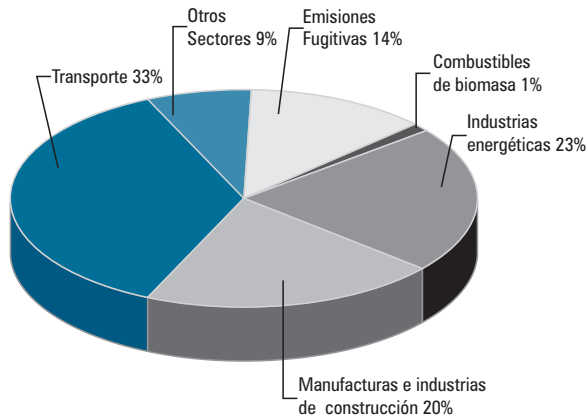


Fuente: UPME, SIMEC.

Colombia emitió 180 millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente ($\text{Mt CO}_2\text{e}$) en 2004, el cual se desagrega en los sectores económicos de acuerdo con la figura VI-2. En términos de emisiones del sector energético, Colombia ocupó el puesto 48 a escala mundial y el quinto lugar en América Latina en 2005, con 56 millones de toneladas —el 31% de las emisiones totales— procedentes del uso de combustibles fósiles —carbón mineral, gas natural, GLP y gasolina motor— y 10 Mt de emisiones fugitivas y combustibles de biomasa. Adicionalmente, las emisiones de gases de efecto invernadero per cápita correspondientes al sector de energía están alrededor de $1,6 \text{ t CO}_2\text{e}^{474}$. Lo anterior muestra que pese al uso de combustibles fósiles las emisiones del sector energético son bajas.

⁴⁷⁴ Fuente: Documento *Clean Technology Fund investment Plan for Colombia* (2010).

Figura VI-2

Emisiones de CO₂e a partir de fuentes de energía

Fuente: "Cabrera et al., 2009" Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Corporación Financiera Internacional (CFI).

Con el propósito de garantizar el autoabastecimiento energético y la sostenibilidad ambiental del país, la política del Gobierno nacional en cuanto al uso de las distintas fuentes de energía se desarrolla bajo criterios de confiabilidad, eficiencia, y diversificación, considerando las condiciones sociales y respetando la riqueza ambiental de cada una de las distintas regiones del país.

En este sentido, en concordancia con las dinámicas del sector energético a nivel mundial y considerando un futuro en el que la energía proveniente de los combustibles fósiles será cada vez más escasa, la diversificación de la matriz energética a través de energías alternativas se concebirá como un proceso de conocimiento, aprendizaje, e innovación en el uso de tecnologías limpias, a partir de las distintas potencialidades de cada región.

1. Combustibles líquidos y biocombustibles como insumo para el transporte

El Gobierno colombiano adoptó la *Política Nacional de Transporte Urbano (PNTU)*, la cual permite introducir los Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) y Sistemas de Transporte Público (SETP), con el propósito de desarrollar sistemas que brinden a los usuarios un servicio competitivo, eficiente, y seguro, y a su vez

una atmósfera más limpia, en las grandes y medianas ciudades⁴⁷⁵. Un ejemplo en términos de beneficio ambiental de estos sistemas, son los resultados obtenidos con la implementación de TransMilenio, el cual ha logrado reducir 0,25 Mt de CO₂e por año⁴⁷⁶. Considerando que el sector transporte es el principal consumidor de energéticos en el país, es de vital importancia la articulación de las políticas de transporte con las políticas de uso eficiente de energía enmarcadas en el Programa para el Uso Eficiente de Energía (PROURE) y el mejoramiento de la calidad de combustibles, sin limitarse al componente de transporte urbano.

Desde el sector energético, las políticas que el Gobierno ha implementado en materia de combustibles han tenido como objetivo la disminución progresiva de los niveles de azufre, hasta alcanzar niveles inferiores a 50 partes por millón (ppm) en diésel, 300 ppm en gasolinas y un mejoramiento de la calidad producida por la mezcla de combustibles fósiles con biocombustibles (alcohol carburante y biodiésel).

En relación con el primer objetivo, se ha desarrollado un proceso de optimización en la refinería de Barrancabermeja, el cual permitió que en agosto y septiembre de 2010 se produjeran combustibles de mayor calidad a la definida por la normativa ambiental, con la utilización de crudos más pesados y un mayor rendimiento en la obtención de productos valiosos. Así mismo, se inició la implementación del plan maestro de la refinería de Cartagena, la cual entrará en operación en el año 2013 y permitirá incrementar la oferta de combustibles con altos estándares de calidad.

En cuanto al segundo objetivo, el Gobierno nacional ha construido un marco de política y regulación con el fin de generar incentivos económicos que aseguren la participación del sector privado a lo largo de la cadena de producción de los biocombustibles. Las leyes 693 de 2001, 788 de 2002 y 939 de 2004, establecieron la obligatoriedad de mezclar combustibles fósiles con biocombustibles y generaron un marco especial en materia tributaria para los productores. Estos han sido temas claves en la creación de incentivos para la producción de biocombustibles en Colombia. En este sentido, el Ministerio de Minas y Energía definió un precio techo y un precio piso para el etanol, garantizando al productor el mayor valor entre el precio de la gasolina y un precio que reconoce los costos de oportunidad de las materias primas que se utilizan para la producción de alcohol. Estos incentivos permitieron el desarrollo por parte del sector privado de una capacidad instalada de producción de etanol de 1.100.000 (litros/día) y de biodiésel de 1.297.205 (litros/día), de acuerdo con las cifras actuales.

⁴⁷⁵ En las grandes ciudades se consideran aquellas con población superior a 600.000 habitantes y las medianas en el rango de entre 250.000 y 600.000 habitantes.

⁴⁷⁶ Fuente: Documento *Clean Technology Fund Investment Plan for Colombia* (2010).

Considerando el panorama general descrito anteriormente en el sector de transporte y las particularidades en materia de combustibles, el Gobierno nacional establecerá los incentivos adecuados para promover su uso eficiente y racional, mediante las siguientes líneas de acción definidas en el PROURE: (1) realizar campañas de y formación en uso eficiente de combustibles, los beneficios de la utilización de sistemas de transporte masivo; (2) promover la utilización de vehículos eléctricos, híbridos o de gas combustible en el parque automotor y en particular en los sistemas de transporte masivo; (3) generar la reglamentación y los esquemas de incentivos que propicien la renovación del parque automotor; y (4) estudiar alternativas que propicien mejoras en la calidad de los combustibles líquidos y disminuciones progresivas de los niveles de azufre y otras sustancias contaminantes. Dichas alternativas se evaluarán considerando, entre otros, criterios de sostenibilidad ambiental y los impactos económicos sobre los usuarios finales y la competitividad del país.

En desarrollo del interés público, colectivo, social y de conveniencia nacional de mejorar la calidad de vida y garantizar el derecho constitucional al goce de un ambiente sano, mediante la adopción de medidas que minimicen el impacto ambiental negativo y aumenten la calidad del diesel en el país, además de las regulatorias ya adoptadas en desarrollo de la Ley 1205 de 2008, los Ministerios de Minas y Energía y Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o cualquier entidad que los reemplace en las funciones referentes a la definición de la calidad de los combustibles y al establecimiento de los límites para la emisión de vehículos, deberán estudiar alternativas y poner en vigencia normas adicionales que reduzcan las emisiones de material particulado de los vehículos con motor a ciclo diesel en no menos de un veinticinco por ciento (25%) y la emisión de óxido de nitrógeno en no menos de un 5%, de lo actualmente vigente.

Con el propósito de implementar criterios de eficiencia en la oferta de biocombustibles como mezcla para vehículos automotores, contribuyendo a la diversificación de la canasta energética y permitiendo la disminución del impacto ambiental causado por residuos vegetales, el Gobierno nacional implementará acciones orientadas a: (1) realizar una revisión de los avances actuales del programa de mezclas analizando la viabilidad y eficiencia de aumentar los porcentajes de dichas mezclas; (2) continuar con el comité intersectorial de biocombustibles como instancia de coordinación interinstitucional; (3) reglamentar técnica y económicamente las estaciones de servicio, plantas de abastecimiento, y refinerías del país para el uso de la tecnología Flex-Fuel y definir las condiciones de mercado que permitan la existencia de vehículos de este tipo en el país; (4) avanzar en los estudios y las certificaciones necesarias para posicionar los biocombustibles del país en los mercados internacionales; (5) continuar participando en las iniciativas internacionales y de cooperación técnica con otros países, con miras a mantener

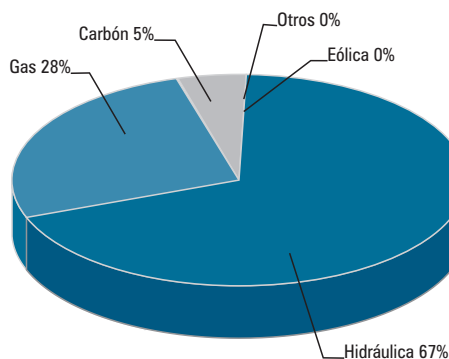
actualizados los estándares internacionales de calidad de biocombustibles y garantizar las opciones de acceso a mercados con potencial de utilización de dichos productos; y (6) adelantar estudios que permitan medir la potencialidad del país en cuanto a la producción de biocombustibles de segunda generación⁴⁷⁷ y de ser el caso expedir las regulaciones técnicas y económicas para su implementación.

2. Provisión del servicio de energía eléctrica

Actualmente la capacidad de generación de energía eléctrica del país tiene la siguiente composición: hidráulica el 66,92%, térmica el 27,54%, carbón 5,21% y eólica 0,33%. Lo anterior muestra un parque de generación, con un desarrollo incipiente de fuentes energéticas no convencionales.

Figura VI-3

Capacidad efectiva de generación por tecnología en MW



Fuente: UPME - Balances Energéticos.

La expansión en generación de energía eléctrica se fundamenta en el esquema de “*Cargo por Confiabilidad*”, el cual a través de un mecanismo de subasta permite hacer viable la inversión en los proyectos necesarios para garantizar la atención de la demanda de energía, en condiciones críticas y a costos eficientes. Como resultado de la aplicación de este mecanismo, la mayoría de obligaciones de energía en firme a proyectos nuevos de generación fue asignada a plantas hídricas, indicando que esta tecnología de generación, además de ser una fuente de energía limpia, es la que actualmente puede ofrecer los niveles de confiabilidad que el país necesita a menores costos.

⁴⁷⁷ Biocombustibles a partir de biomasa diferente a alimentos, de materias primas para otros usos o a través de la refinación de productos intermedios líquidos.

Estudios de la Universidad de los Andes han mostrado que el desarrollo de generación de energía con fuentes no convencionales (FNCE) permitiría una reducción en las emisiones de carbono de 37,5 Mt en el transcurso de 20 años⁴⁷⁸. En este sentido, se explorará la posibilidad de incluir un esquema de incentivos para la inversión en generación con energías alternativas en el Sistema Interconectado Nacional (SIN), considerando integralmente la disponibilidad de recursos de generación con que cuenta el país y sin comprometer la confiabilidad y eficiencia económica lograda mediante los mecanismos existentes. Estos incentivos se pueden enmarcar en un esquema que permita encausar recursos provenientes de organismos multilaterales para disminuir la brecha de inversión existente en este tipo de tecnologías, sin deformar el mercado o preferir tecnologías en los procesos de expansión del cargo por confiabilidad y considerar la posibilidad de utilizar incentivos tributarios durante la implementación de los proyectos.

Desde el punto de vista de la demanda hasta el momento no se han consolidado políticas o esquemas que maximicen el potencial que ésta podría representar jugando un papel más activo. En este sentido, el Gobierno nacional en línea con el PROURE, establecerá medidas para contribuir a la conservación del medio ambiente a través del uso de “Tecnología de Eficiencia Energética” de acuerdo con los siguientes lineamientos: (1) promoción de cambio tecnológico en el uso de artefactos eléctricos. En el sector residencial, se promoverán medidas de ahorro de energía tales como la sustitución de bombillos convencionales, uso de hornillas y electrodomésticos eficientes; (2) uso eficiente de energía en equipos de refrigeración, aire acondicionado y desarrollo de sistemas de arquitectura bioclimática en viviendas; (3) orientar el Programa de Normalización de Redes y los esquemas diferenciales de prestación del servicio hacia proyectos que propicien la disminución de las pérdidas no técnicas y la racionalización del uso del servicio. En el sector Industrial se promoverán programas de capacitación que conciencien a los empresarios sobre los beneficios económicos de cambios hacia tecnologías de producción más eficientes y mejores prácticas en el uso de energía; y (4) Impulsar iniciativas de política energética y desarrollos regulatorios que permitan a la demanda⁴⁷⁹ tener un papel cada vez más activo en el mercado.

El Gobierno nacional en concordancia con los lineamientos de política plasmados en el PROURE, continuará con la expedición de las reglamentaciones técnicas que promuevan el uso más seguro, limpio y eficiente del servicio de energía Eléctrica. Se desarrollarán los reglamentos técnicos de etiquetado, semaforización, uso de calderas, y uso racional de energía en viviendas de interés social.

Con el propósito de fortalecer y darle continuidad a las estrategias definidas en el PROURE, el Gobierno logró gestionar recursos de crédito en el marco del *Clean*

⁴⁷⁸ Fuente: Unidad de Planeación Minero Energética, 2009.

⁴⁷⁹ En particular los usuarios no regulados.

Technology Fund (CTF), identificando programas prioritarios para su implementación tales como: (1) creación de esquemas de acompañamiento o auditoría para los sectores industriales o comerciales en la implementación de programas de URE, como son la sustitución de motores convencionales por motores más eficientes; (2) utilización de las empresas distribuidoras de energía eléctrica, como catalizadores de recursos e identificación de usuarios con potencial de transformación al URE en el sector residencial; y (3) eliminación de barreras en el escalamiento del programa PROURE por medio de la creación de un Fondo Nacional de Eficiencia Energética, el cual logre canalizar recursos.

3. Abastecimiento de gas combustible

Actualmente en este mercado existen dos productos, el gas licuado de petróleo (GLP) y el gas natural (GN), los que en algunos segmentos del mercado son sustitutos y compiten entre sí, especialmente en el residencial. Para aprovechar en términos de eficiencia la competencia entre estos dos energéticos es necesario tener en cuenta que los esquemas de fomento a la expansión del servicio de cada uno de los productos citados están desarticulados. Esto ha generado en los precios que conllevan en algunos casos al uso ineficiente del recurso y un sesgo en la asignación de la canasta energética.

Considerando lo anterior el Gobierno nacional debe propiciar la armonización de los esquemas de promoción del uso del GLP y el GN de manera que se eliminen las distorsiones en los mecanismos de transmisión entre los costos y las señales de precios, propiciando una mayor eficiencia asignativa en el mercado de estos sustitutos. En este sentido se enfocarán esfuerzos en las siguientes líneas de acción: (1) reducir gradualmente los subsidios para infraestructura de transporte y distribución de gas, otorgados a través de fondos nacionales; (2) permitir el uso de GLP como combustible para vehículos y expandir su uso en la industria petroquímica; (3) consolidar el esquema de marcas para la distribución y comercialización de GLP; y (4) desarrollar los mecanismos que permitan equiparar el esquema de solidaridad.

4. Energía y gas para una industria competitiva

Con el objetivo de propiciar el incremento de la productividad de las industrias intensivas en energía eléctrica y gas natural, incentivar el crecimiento económico y la creación de empleo, el Gobierno nacional buscará los mecanismos adecuados para la eliminación gradual de la contribución industrial en los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible, incorporando dentro de los criterios de

dicha gradualidad la respuesta de la industria a estas reducciones en términos de incremento en el empleo. Las medidas que se tomen en este sentido no deben comprometer la sostenibilidad del esquema de solidaridad, ni causar costos financieros a las empresas prestadoras del servicio de energía eléctrica.

5. Usos alternativos para el carbón

Con relación al carbón y considerando la abundancia de este recurso en el país, es preciso fortalecer estrategias de innovación y transferencia tecnológica que permitan lograr mayor eficiencia y uso limpio de este mineral. Con este objetivo el Gobierno nacional orientará sus esfuerzos en las siguientes líneas de acción: (1) propiciar la cooperación internacional y la articulación con entidades científicas como Colciencias, para el desarrollo de tecnología de uso limpio y mayor eficiencia para su combustión; y (2) fomentar alternativas de valor agregado para el uso de carbón, por ejemplo su transformación para producción de combustibles líquidos.

6. Eficiencia en la formación de precios

Finalmente, el Gobierno nacional armonizara los mecanismos de formación de precios de los distintos energéticos, de manera que respondan a las condiciones de escasez o abundancia de recursos alternativos y establecerá esquemas que permitan reflejar en la tarifa al usuario final, los costos eficientes en los que incurre la sociedad a lo largo de la cadena de suministro del energético.

De acuerdo con lo anterior, los esquemas de precios de los energéticos, ya sean estos regulados o no, deberán remunerar adecuadamente las inversiones, dar señales de escasez para la competencia y evitar el abuso de posiciones dominantes. De manera coherente, las entidades formuladoras de política energética procurarán eliminar distorsiones causadas por desigualdades en esquemas de subsidios, impuestos, aranceles o cualquier otro esquema fiscal o parafiscal. El Gobierno nacional impulsará la coordinación con las autoridades locales para lograr este propósito. En este sentido, en la parte inferior de la cadena de distribución de los combustibles es importante consolidar un esquema de eficiencia económica en la formación del precio y revisar las estructuras de precios de la canasta de energéticos. Considerando lo anterior, el Gobierno nacional trabajará en los siguientes aspectos: (1) avanzar en el proceso de desmonte total del subsidio implícito en el diesel, mantener la eliminación efectuada al subsidio de la gasolina corriente y de ser el caso avanzar en la eliminación de barreras arancelarias que puedan generar distorsiones al mercado en estas materias; (2) el Ministerio de Minas y Energía con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito

Público, revisará la funcionalidad del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), y establecerá un nuevo esquema para su operatividad con énfasis en su re-capitalización, permitiendo que los usuarios y agentes tengan una mayor visibilidad y predictibilidad sobre su aplicación; (3) se definirán esquemas para la determinación de los márgenes de los precios de los combustibles para la remuneración de los segmentos mayoristas y minoristas de la cadena; y (4) se continuarán los análisis para determinar la necesidad de avanzar en la liberación del mercado, en los diferentes eslabones de la cadena y teniendo como filosofía que se den las condiciones de competencia que permitan el crecimiento del mismo.

Para consolidar la lucha frontal contra el contrabando de combustibles se requiere de una estrategia integral que permita replicar muchas de las medidas que se han tomado de forma exitosa para contrarrestar fenómenos como el del hurto de combustibles. En este sentido se desarrollarán las siguientes líneas estratégicas: (1) expedir nueva normativa para atacar el contrabando de combustibles a nivel penal, administrativo, tributario y tecnológico⁴⁸⁰; (2) articular los esfuerzos de la autoridad energética con la fuerza pública y las autoridades judiciales del país, propiciando la creación de programas operativos y la conformación de una fuerte estructura de judicialización —replicar el modelo utilizado para el control del hurto, a través de Estructuras Integrales de Apoyo (EDA)—; (3) implementar y desarrollar programas sociales, que le den un camino de legalidad a las personas que históricamente han participado en la distribución ilegal de combustibles; y (4) incluir dentro de la estructura de precios de los combustibles, un margen que permita consolidar la estrategia de control contra el contrabando de combustibles y desarrollar las acciones en los diferentes frentes que se requieren sobre el particular.

⁴⁸⁰ Uso de GPS y sellos electrónicos en el transporte y distribución de combustibles.



Prosperidad para todos

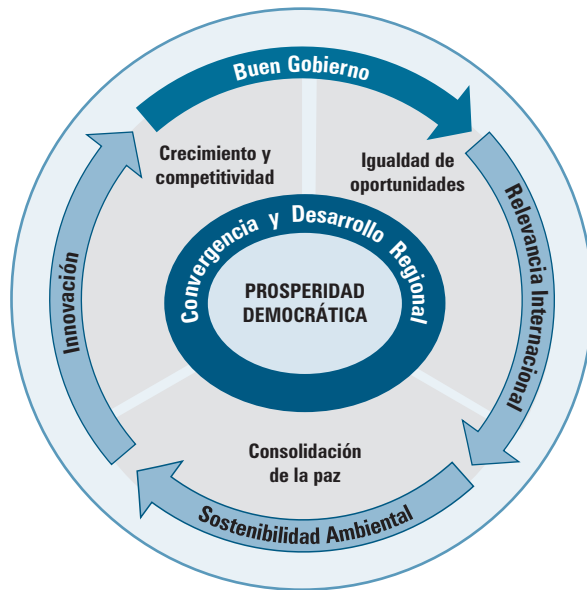
Capítulo

VII

Soportes transversales
de la prosperidad
democrática

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

2010 - 2014



A. Buen Gobierno, participación ciudadana y lucha contra la corrupción

El fortalecimiento institucional a través del buen gobierno es un mecanismo quizás menos tangible y más complejo que los programas sociales o económicos, pero posiblemente más efectivo para alcanzar la prosperidad democrática. La visión de un país en paz, con mayor equidad social, regional e inter-generacional, con un entorno de competitividad que promueva el emprendimiento y el desarrollo empresarial, y con igualdad de oportunidades de la población para acceder a una educación de calidad, a un sistema de salud de excelencia y a un empleo formal, requiere de instituciones fuertes y eficaces. Lo anterior es especialmente relevante en el ámbito regional en donde las necesidades son mayores y el desarrollo institucional es más débil.

El Buen Gobierno no se queda en las buenas intenciones. Por lo contrario, éste requiere acciones concretas en el mejoramiento de la justicia, la lucha contra la corrupción, la observancia de los derechos humanos, la preservación del medio ambiente y la protección a la ciudadanía. En efecto, la ejecución de estas estrategias es el gran reto del buen gobierno. El Buen Gobierno tampoco se queda en el sector público. El sector privado y sus distintos estamentos, a través de la participación ciudadana, las manifestaciones de capital social o las iniciativas de responsabilidad social del sector empresarial, juegan también un papel crítico.

Uno de los objetivos centrales del buen gobierno es implantar prácticas de transparencia en todas las esferas del Estado a través de esquemas efectivos de rendición de cuentas. Para esto, es necesario un trabajo colectivo entre todas las instituciones del Estado, de manera que éstas se sintonicen en perseguir y hacer seguimiento a un fin común; la prosperidad democrática. Así mismo, la efectividad de este trabajo dependerá de la implementación y ejecución de un adecuado esquema de medición y seguimiento que sea disciplinado y que esté focalizado en resultados cuantificables. Lo anterior, con el propósito de gobernar en una urna de cristal.

Un requisito central para alcanzar este propósito radica en la buena gestión y pulcritud en el manejo de los recursos públicos.. Lo anterior implica gastar bien, lo cual no significa gastar más o gastar menos sino dar cumplimiento, con un enfoque de resultados, a los objetivos para los que son destinados los recursos. Implica también gastar lo que sea necesario y apalancar lo que sea posible. Inevitablemente existen limitaciones presupuestales a la ejecución de las políticas públicas, por lo cual se requiere audacia para promover la participación privada en la financiación de los proyectos.

Así mismo, la transparencia y pulcritud en el manejo de los recursos públicos hace necesario perseguir y penalizar el uso indebido de los mismos, consolidando, coordinando y fortaleciendo la acción preventiva y punitiva del Estado contra los corruptos. Encuestas recientes muestran que más de la mitad de los ciudadanos identifican la corrupción entre los tres problemas más importantes del país, junto con el desempleo y la delincuencia común. Más aún, en lugar de disminuir, esta percepción ha aumentado ligeramente en los últimos dos años. Ahora bien, la lucha contra la corrupción no se enfoca exclusivamente en las entidades estatales o los servidores públicos.

También se enfoca en el papel que juegan los empresarios y la sociedad civil, ya sea en promoverla, para lo cual también serán perseguidos, o para eliminarla, en cuyo caso el papel que juegan para alcanzar este propósito es central. En un sentido más amplio, para que el éxito del cumplimiento de los postulados de buen gobierno verdaderamente sea efectivo, la promoción e implementación por parte del Gobierno de estos lineamientos deberá ser complementado con un fortalecimiento de la participación ciudadana y la formación de capital social. La correcta interacción entre los ciudadanos y el Estado es imprescindible para el fortalecimiento de la democracia, para la definición de una visión de largo plazo para el país y las regiones, para el diseño y seguimiento de las políticas públicas y para la vigilancia y el control de la gestión de las autoridades.

Necesitamos empoderar a los ciudadanos en las decisiones y también en las responsabilidades de nuestro desarrollo. En este sentido, la acción cívica y demo-

crática, la asociación privada, y la cultura ciudadana son pilares elementales del buen gobierno. Sin la participación ciudadana y la formación de capital social, la efectividad y el impacto de las políticas de buen gobierno lideradas desde el sector público alcanzarán tan sólo una fracción de su verdadero potencial.

1. Buen gobierno

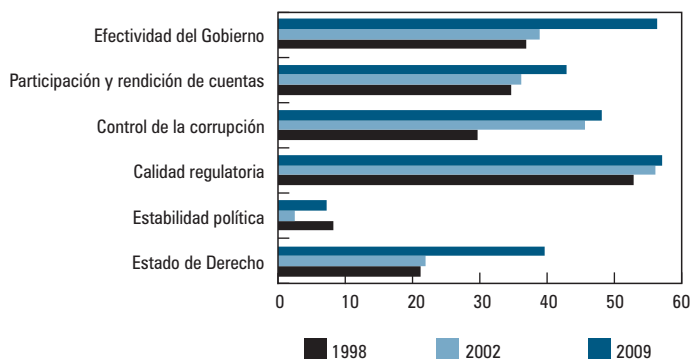
La gobernabilidad del sector público contempla “...un conjunto de responsabilidades y prácticas, políticas y procedimientos [...] que proveen una directiva estratégica, aseguran el logro de objetivos, controlan el riesgo, y utilizan los recursos con responsabilidad y rendición de cuentas”⁴⁸¹. El propósito del actual Gobierno es fortalecer este modelo de gobernabilidad, a través del continuo mejoramiento de la administración pública, centrado en la transparencia, la rendición de cuentas y la pulcritud en el manejo de los recursos públicos.

Los avances de la última década en áreas fundamentales de gobernabilidad son evidentes (figura VII-1), particularmente en la efectividad del Gobierno (figura VII-2). A nivel regional, en áreas relacionadas con la efectividad del gobierno y lucha contra la corrupción, Colombia tiene mejores indicadores que Argentina, Perú y Venezuela y está en un nivel inferior a Chile y Brasil (figuras VII-3). Sin embargo, en términos relativos, Colombia se ubica alrededor de la mediana en la distribución internacional elaborada por el Banco Mundial. De otro lado, encuestas recientes muestran que el 56% de los ciudadanos identifican la corrupción entre los tres problemas más importantes del país, junto con el desempleo y la delincuencia común. Más aún, en lugar de disminuir, esta percepción ha aumentado ligeramente en los últimos dos años. Por ello, se requiere un nuevo esfuerzo para consolidar los logros, fortalecer la Administración Pública y obtener victorias contundentes contra la corrupción.

⁴⁸¹ Building Better Governance. Australian Public Service Commission, 2007.

Figura VII-1

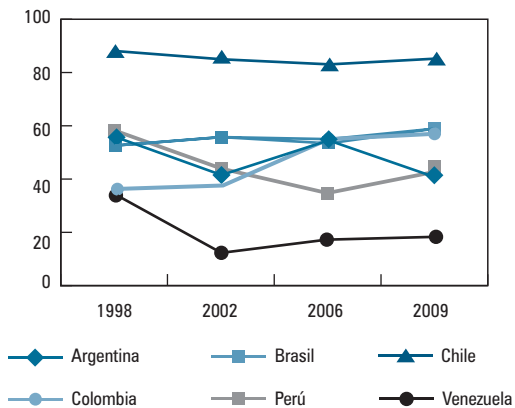
Indicadores de Gobernabilidad para Colombia 1998-2009 (percentiles)



Fuente: Banco Mundial (World Governance Index).

Figura VII-2

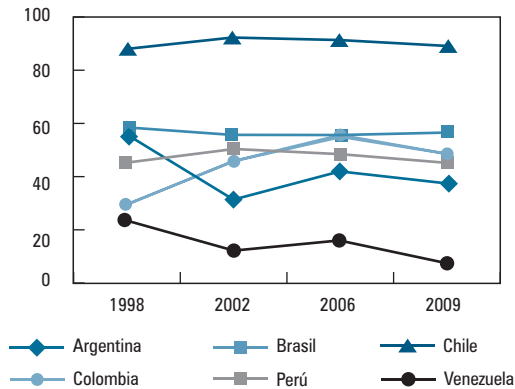
Indicador de Efectividad del Gobierno para muestra de países de América Latina, 1998-2009 (percentiles)



Fuente: Banco Mundial (World Governance Index), 2010.

Figura VII-3

Indicador de Control de la Corrupción para muestra de países de América Latina 1998-2009 (percentiles)



Fuente: Banco Mundial (World Governance Index), 2010.

También se hace necesario un importante esfuerzo institucional y social para que el sector público complemente y potencie las acciones del sector privado. El objetivo del Buen Gobierno es implementar un diseño institucional que maximice la probabilidad de que en la ejecución de su rol, las organizaciones públicas logren efectos de acuerdo con su misión: asignaciones eficientes, mitigación de las fallas de mercado y generación de equidad. Para ello, el diseño de las instituciones debe inducir y generar mecanismos transparentes que orienten las relaciones entre los ciudadanos, el sector privado y el sector público (Przeworski, 1999: 15-39)⁴⁸². Se busca promover la participación del ciudadano en el proceso de control de la ejecución de las políticas públicas.

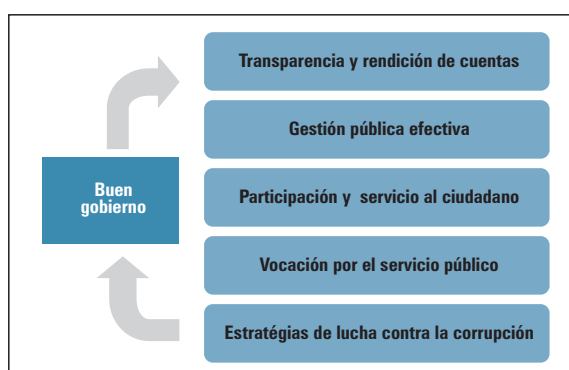
En este sentido, los principios orientadores para promover el ejercicio del Buen Gobierno, en búsqueda de la modernización, eficiencia y eficacia administrativa, son:

1. *Transparencia*, enfocada hacia el fomento de mecanismos de rendición de cuentas.
2. *Gestión pública efectiva*, que comprende programas para la innovación y eficiencia y los programas estratégicos para el Buen Gobierno –gestión jurídica pública, gestione los activos del Estado, contratación pública, entre otros–.

⁴⁸² En el argumento de Przeworski, los actores que se relacionan son el gobierno y los agentes privados (mediante la regulación), los políticos y los servidores públicos (mediante la supervisión) y los ciudadanos y el Gobierno (mediante la rendición de cuentas).

3. *Vocación por el servicio público*, apoyando acciones para modernizar las políticas de empleo público y fortalecimiento del sector Administrativo de la Función Pública.
4. *Participación y servicio al ciudadano*
5. *Lucha contra la corrupción*

Figura VII-4



Estos principios están presentes a lo largo de todo el Plan de Desarrollo. El compromiso con la prosperidad democrática es uno de los ejes fundamentales del Plan, a través del cual se quiere lograr el equilibrio resumido en la frase que sintetiza la concepción política de la Tercera Vía: “el mercado hasta donde sea posible, el Estado hasta donde sea necesario” (Presidencia de la República, 2010). Aunque la totalidad del Plan debe entenderse como un desarrollo del Buen Gobierno, este capítulo está estructurado para ilustrar, de manera específica, los principios que lo caracterizan y para incorporar elementos modernizadores en el Sistema de Gobierno y estrategias específicas para la lucha contra la corrupción. La mayoría de las estrategias desarrolladas en este capítulo profundizan más de un principio de Buen Gobierno.

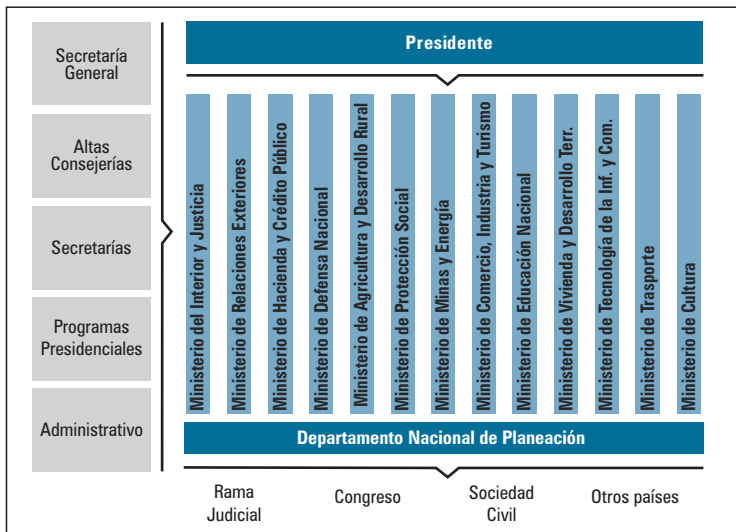
Por ejemplo, las acciones de contratación pública buscan principalmente la eficiencia en el uso de los recursos públicos, pero también tienen efectos importantes sobre los niveles de transparencia, y aquellas relacionadas con la información pública y los sistemas de información tienen efectos sobre la eficacia, la eficiencia y la transparencia. No obstante esta situación, debe señalarse que los principios de lucha contra la corrupción y participación ciudadana, serán tratados en capítulos posteriores por tratarse de asuntos cuya urgencia y complejidad ameritan un desarrollo mucho más detallado que el que se puede ofrecer en esta sección.

De esta manera, el conjunto de las estrategias incluidas profundiza la práctica del Buen Gobierno, al buscar mejores organizaciones, mayor eficiencia de los recursos públicos y los procesos de gestión, la atracción y promoción de talento humano de excelencia para el servicio público y mayor transparencia.

Las prioridades estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo propuesto por el Gobierno de Juan Manuel Santos —*Prosperidad para todos, más trabajo, menos pobreza y más seguridad*—, y los lineamientos del **buen gobierno** —*compromiso con la prosperidad social, cero tolerancia con la corrupción, equidad, pluralismo, eficiencia, eficacia, austeridad, competitividad, meritocracia, capacidad de medición, responsabilidades definidas y servicio a la comunidad*—, quedaron plasmados en la inclusión dentro de la estructura presidencial de nueve altas consejerías, una nueva secretaría, dos programas presidenciales y otras nuevas instancias del nivel administrativo.

La Presidencia de la República, a través de la nueva denominación de sus Altas Consejerías, las cuales reflejan las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) deben garantizar la coordinación armónica interna y externa y una alineación ejemplar con todo el equipo de Gobierno. Para esto es necesario fortalecer los mecanismos de coordinación que permitan la articulación de políticas y la alineación de recursos hacia las prioridades gubernamentales para, en consecuencia, elevar su efectividad.

Figura VII-5



Dicha coordinación efectiva consiste en garantizar que las prioridades y metas del Plan de Desarrollo se cumplan, y se monitoreen a través de un Sistema de Gerencia para su seguimiento. El fin último es velar porque la visión y prioridades cuenten con planes, indicadores de gestión y mecanismos de coordinación, que permitan una rendición de cuentas permanente y transparente a los ciudadanos.

a. Transparencia y rendición de cuentas

La rendición de cuentas se concibe como una relación de doble vía entre el Estado y los ciudadanos, en la cual el primero tiene la obligación de informar sobre sus acciones y justificarlas, mientras los segundos tienen el derecho de exigir explicaciones y de retroalimentar al Estado, así como de incentivar el buen desempeño y comportamiento de sus representantes⁴⁸³. El objetivo final de la rendición de cuentas es aumentar el número de ciudadanos que conocen y se interesan en lo público, mejorar la confianza en las instituciones y la legitimidad del Estado y aumentar la calidad de las decisiones públicas. Este principio del Buen Gobierno significa el empoderamiento de los ciudadanos y, al mismo tiempo, desarrollar en ellos un sentido de corresponsabilidad hacia lo público.

La transparencia y la calidad de la información pública son un requisito fundamental de la rendición de cuentas y a la vez del Buen Gobierno. Este principio se basa en la necesidad de fortalecer en la población y en los servidores del Estado el sentido de lo público, mejorando capacidades que faciliten e impulsen procesos para democratizar la administración pública, a través de la formulación e implementación de políticas de promoción del control social y el desarrollo de instrumentos que faciliten la interacción entre la ciudadanía y los servidores públicos.

Los desafíos del Gobierno en materia de moralización y transparencia se sustentan en la creación de condiciones para que la ciudadanía participe realmente en su control, interviniendo en la toma de decisiones y vigilando que los resultados de la gestión sean equitativos y respondan efectivamente a sus necesidades. Con esto, se busca consolidar una democracia participativa bien informada, eficiente y propositiva. Las estrategias en materia de transparencia y rendición de cuentas se enfocan en: (1) incrementar la capacidad de respuesta de las entidades públicas hacia las necesidades y propuestas del ciudadano, fomentando el diálogo sencillo y claro entre Estado y ciudadanía; (2) consolidar la rendición de cuentas en las entidades de los órdenes nacional y territorial; (3) promocionar el ejercicio del control social impulsando programas de formación y capacitación a servidores y ciudadanos; (4) fortalecer el acceso de los ciudadanos a los servicios

⁴⁸³ DNP, Documento CONPES 3654 de 2010.

públicos, mediante la racionalización de los trámites⁴⁸⁴ de mayor demanda en sectores estratégicos tanto a nivel nacional como a nivel territorial; y (5) respetar el derecho de la ciudadanía a la información, comunicación directa, participación y asociación. Estas estrategias se fundamentan en tres ámbitos: diálogo con los ciudadanos, información pública y Gobierno en Línea:

Diálogo con los ciudadanos

En desarrollo del Documento CONPES 3654 de 2010, se deberán mantener los espacios de diálogo entre la administración pública y los ciudadanos, y crear otros nuevos, fomentar la petición de cuentas y el control social por parte de los ciudadanos e implementar, en las entidades del gobierno, el uso de lenguaje ciudadano en todos los canales de comunicación entre las dos partes. Además de esto:

- Todas las entidades públicas utilizarán un lenguaje simple y comprensible en la comunicación con el ciudadano.
- Toda la información pública de interés ciudadano estará disponible por diversos medios (electrónico, impreso, audiovisual).
- Las entidades públicas generarán rutinas de diálogo con los ciudadanos, en las que darán información, explicaciones y justificación de las acciones que desarrollan y del uso que hacen de los recursos públicos.
- Se crearán nuevos canales de comunicación que permitan a los ciudadanos retroalimentar al Estado sobre su gestión –tanto electrónicos como físicos y presenciales–, generando el efecto de una *urna de cristal* en la cual cada movimiento será visible y transparente.

Información pública

Una forma en la que el Gobierno puede contribuir de manera fundamental a la implementación de políticas públicas eficaces, a la innovación y al fortalecimiento de la democracia, es mediante el desarrollo de una estrategia que amplíe de manera sustancial el acceso a la información de las entidades públicas tanto al interior del Estado, como por fuera del mismo, y que contribuya a superar de manera contundente las limitaciones impuestas por la propensión de las entidades públicas a concebir la información que ellas administran como un activo para su uso exclusivo. En primer lugar, resulta fundamental asegurar que la toma de

⁴⁸⁴ La racionalización de trámites es la orientación a facilitar la acción del ciudadano frente al Estado y la eliminación de obstáculos administrativos a los empresarios e inversionistas, apuntando a mejorar la competitividad del país. Igualmente, se fortalecerá el registro público de los trámites del Estado colombiano mediante el rediseño y mantenimiento del Sistema Único de Información de Trámites (SUIT), y la creación de un modelo de intervención para el registro y actualización de los trámites en el mencionado Sistema a nivel regional.

decisiones de las entidades públicas se base en la mejor información disponible. Ello contribuirá a evitar la duplicación de esfuerzos, a un mejor desarrollo de las políticas públicas en las fases de planeación, ejecución y evaluación y, ante todo, a que los servicios del Estado se provean donde más se necesitan. En segundo lugar, la información pública es un factor crucial para promover la innovación. La información cuenta con la ventaja de que el acceso a ella por parte de un individuo no reduce su disponibilidad para los demás, lo que significa que sus beneficios pueden extenderse mucho más allá de su propósito inicial. En esa medida el Gobierno, como el mayor productor de información, tiene a través de la divulgación de ésta, la capacidad de impulsar el desarrollo de nuevas iniciativas y mayor conocimiento tanto a su interior, como en el sector privado y la academia. En tercer lugar, es indispensable brindar a los ciudadanos acceso fácil y amplio a información sobre la gestión del Gobierno que les dé capacidad para participar en el desarrollo de las políticas. Ello resulta fundamental para fomentar la legitimidad y la credibilidad de la democracia como forma de gobierno.

En su componente organizacional, para el manejo de información pública se creó, en el año 2003, la Comisión Intersectorial de Políticas y de Gestión de la Información de la Administración Pública- COINFO⁴⁸⁵, que por su naturaleza no contó con las competencias necesarias para expedir políticas que respondieran a las necesidades en definición, provisión y seguimiento de información pública. Con el fin de corregir estas falencias, se implementará un esquema institucional para la expedición de políticas en información pública, la coordinación de los esfuerzos en esta materia y el seguimiento de políticas y evaluación de resultados, recogiendo las funciones asignadas a COINFO. El nuevo modelo contará con un Coordinador de Información de la Nación y Coordinadores de Información Sectorial en cada cabeza de sector, con un papel prioritario para el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de las Tecnologías de Información y Comunicaciones. Así mismo tendrá comités técnicos, que permitan la interacción de los principales actores públicos y privados con funciones relacionadas en el manejo de información pública. La coordinación para el caso de la información estadística y geográfica estará a cargo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE en el marco del Sistema Estadístico Nacional, contando con el concurso del Instituto Geográfico Agustín Codazzi en lo que respecta a la información geográfica y en el marco de la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE).

Se asignarán recursos para contar con modelos y procesos para la gestión de la información pública y las tecnologías de la información y comunicaciones para el sector público. Se atenderán los ejes estratégicos⁴⁸⁶ de calidad de la información

⁴⁸⁵ Decreto 3816 de 2003, modificado por el Decreto 3043 de 2008.

⁴⁸⁶ Ver anexo.

pública, interoperabilidad y colaboración, privacidad y seguridad de la información, política de gestión electrónica de documentos de archivo, estándares y gestión del conocimiento, la creación del Sistema Estadístico Nacional y el aprovechamiento estadístico de los registros administrativos.

El Gobierno nacional impulsará y garantizará la divulgación y aplicación de buenas prácticas contables, para la adecuación del trabajo adelantado por los funcionarios públicos en atención a los principios, normas y reglas establecidas en la Ley 1314 de 2009.

Gobierno en Línea

La política de Gobierno en Línea pretende que el Estado preste mejores servicios eficientes y de calidad, con colaboración de los ciudadanos, las empresas y la administración pública, mediante el aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC). Esta política ha permitido posicionar a Colombia como líder en Gobierno Electrónico en América Latina y el Caribe.⁴⁸⁷ Teniendo en cuenta los importantes logros obtenidos y las diferencias de su implementación a nivel territorial, resulta relevante dar sostenibilidad a la estrategia y actualizar las metas para cada fase. Para ello, se apoyará de manera prioritaria a las entidades territoriales en el avance de la estrategia, procurando un avance homogéneo a nivel nacional. Se dará prioridad a las siguientes acciones:

- Fomentar la cultura del servicio por medios electrónicos, ampliando la oferta y mejorando la calidad de trámites y servicios que atiendan las necesidades del ciudadano;
- Garantizar aspectos como estandarización, seguridad, integración de los datos, colaboración entre entidades, protección de la información personal de los usuarios, así como optimizar los procedimientos y la infraestructura tecnológica que soporta la prestación de estos trámites y servicios;
- Fomentar mecanismos que permitan un monitoreo permanente sobre el uso, calidad y nivel de satisfacción alcanzado por los usuarios de los trámites;
- Implementar la política de cero papel en las entidades públicas, a través del uso masivo de herramientas como firma digital y electrónica, notificación, autenticación y control por medios electrónicos, gestión de archivos digitales y evidencia digital;
- Estimular el desarrollo de servicios de Gobierno en línea por parte de terceros, basados en información pública y ampliar la oferta de canales aprovechando

⁴⁸⁷ Según el reporte mundial del Gobierno Electrónico de la Organización de Naciones Unidas (ONU), avanzando a nivel regional hasta el puesto núm. 1 en participación electrónica, gobierno electrónico y servicios de Gobierno en Línea.

tecnologías con altos niveles de penetración como telefonía móvil y televisión digital terrestre (TDT);

- Fomentar la participación ciudadana y la democracia en línea, para la construcción colectiva del Estado;
- Ofrecer a los ciudadanos sistemas unificados y en línea para quejas y denuncias ante los órganos de control y para la interacción y seguimiento al Congreso, las Asambleas Departamentales y el 30% de consejos municipales;
- Desarrollar las fases de información y transacción en línea para que a 2014 el 50% de las oficinas autorizadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil (Notarías, Consulados, Corregimientos, e Inspecciones de Policía) y que no están conectadas a su base de datos, presten el servicio de Registro Civil en línea con esa entidad, vía internet.

b. Gestión pública efectiva

El Buen Gobierno se enmarca, entre otros, dentro de los principios de eficiencia administrativa y de gestión pública eficaz, buscando que las entidades presten un mejor servicio al ciudadano con mayor cobertura, vocación de servicio y con la búsqueda de la excelencia. Los procesos estructurales de la Administración Pública deben agregar valor a la gestión pública, para que ésta última pueda medirse por resultados, tenga un accionar transparente y rinda cuentas a la sociedad civil⁴⁸⁸. En este sentido, el mejoramiento continuo de la Administración Pública como eje fundamental y estratégico para consolidar el Buen Gobierno, se basará en el fortalecimiento de herramientas de gestión de gran impacto que se consoliden en un sistema integrado, permitiendo el buen uso de los recursos y la capacidad del Estado para producir resultados en pro de la satisfacción de los intereses ciudadanos. Dichas herramientas deberán desarrollarse bajo un marco de modernización, reforma y coordinación interinstitucional.

La innovación gubernamental es fundamental en el logro de un Estado más eficiente que haga el mejor uso de sus recursos asignándolos a tareas prioritarias y de alto impacto, con resultados sobresalientes. Un Estado eficiente y eficaz requiere de servidores comprometidos con este principio de Buen Gobierno e instituciones fortalecidas, lo que conlleva a cambios estructurales en la organización y en la gestión de las entidades. La eficiencia y la eficacia implican, además, claridad en las responsabilidades de los servidores públicos y mecanismos adecuados de seguimiento, que permitan analizar progresivamente su gestión y tomar correctivos a tiempo.

⁴⁸⁸ Cohen, Steven.

La agenda propuesta para el logro de la eficiencia a través de la innovación gubernamental comprende acciones tales como: (1) la eficiencia en la gestión de los recursos públicos; (2) arreglos institucionales por temas estratégicos; (3) iniciativas de rediseño organizacional en entidades del Estado; (4) políticas de eficiencia como anti-trámites internos y servicios compartidos; (5) gestión pública orientada a resultados, y (6) incentivos para la gestión pública. A continuación se detallan las estrategias para las acciones propuestas.

Eficiencia en la gestión de los recursos públicos

El aumento en la eficiencia en el uso de los recursos públicos requiere de estrategias múltiples y diferenciadas en la consecución y asignación de recursos presupuestales en un marco equilibrado entre criterios técnicos y políticos.

Consecución de recursos

La eficiencia del Estado no sólo se relaciona con su estructura organizacional sino también con la capacidad para la obtención de recursos y el manejo de éstos, de tal manera que se logren los objetivos propuestos de una forma eficiente y productiva. Dadas las necesidades de gasto por parte de la Nación, es necesario que el Gobierno optimice la obtención de recursos tributarios para lo cual no sólo se requiere contar con un estatuto tributario sencillo y claro sino con una administración tributaria efectiva. En los últimos años la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) ha puesto en marcha el Modelo Único de Ingresos, Servicio y Control Automatizado (MUISCA), el cual ha permitido mejorar las tareas de registro, seguimiento y fiscalización tributarias así como agilizar los trámites requeridos por parte del contribuyente. Lo anterior junto con los Planes Anuales Antievasión ha permitido reducir la tasa de evasión del impuesto al valor agregado (IVA) de 36% (Cruz, 2009) en 2002 a 21% en 2009 (DIAN, 2010a) mientras que la tasa de evasión del impuesto de renta se redujo de 35% (DIAN, 2010b) a 27% (DIAN, 2010a) en el mismo periodo. Esto refleja lo importante que es contar con una administración tributaria eficaz y moderna y, por lo tanto, los recursos que se destinen a este fin se verán reflejados en ganancias significativas para el fisco nacional⁴⁸⁹.

La reducción de la evasión permite recuperar recursos para muchas acciones prioritarias en varias áreas de política pública. Una de esas áreas es el Sistema de la Protección Social, ya que los niveles de evasión y elusión que enfrenta han sido en parte causantes de la crisis en que hoy se encuentra. Uno de los retos que tiene el Gobierno para el próximo cuatrienio es lograr la reducción de esos niveles. Con este propósito fue creada la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional

⁴⁸⁹ La DIAN estima que cada punto de evasión vale \$400.000 millones anuales.

y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) y se han adoptado nuevas herramientas normativas por el Gobierno para detectar, prevenir y controlar la evasión y elusión de las contribuciones parafiscales con destino al mismo. En esta línea se busca la implementación de medidas que permitan mejorar los controles a la evasión y elusión y el aprovechamiento de sinergias con los sistemas gubernamentales existentes como el MUISCA, la Planilla Integrada de Liquidación de Aporte (PILA), el Registro Único de Afiliados (RUAF) y el Registro Único de Aportantes (RUA) y obtener información relevante de los particulares, entre otros. Lo anterior se traducirá en un aumento de los recaudos, facilitará la depuración de los distintos regímenes (como el subsidiado), permitirá aumentar la cobertura en salud y pensiones y dotará al sistema de un mayor componente de equidad y progresividad.

No es gastar más ni menos, es gastar bien

La administración pública tiene el reto de hacer de la asignación y provisión de bienes y servicios públicos, procesos eficientes en donde se produzca mejor bajo un marco de gasto responsable. Gastar bien, bajo los principios del Buen Gobierno, significa dar cumplimiento de manera sostenible, eficiente y efectiva a los objetivos para los cuales son destinados los recursos. Esto implica evaluar y asignar recursos de manera que la productividad y la eficiencia constituyan criterios principales y activos del análisis y la toma de decisiones⁴⁹⁰.

Por lo tanto, el uso de criterios técnicos de productividad y eficiencia para la asignación de recursos cobra relevancia en la coyuntura actual ante las necesidades de adoptar institucionalmente una “regla fiscal” —como un instrumento de política y estabilidad macroeconómica— y la existencia de un reducido espacio fiscal para atender obligaciones presupuestales prioritarias —salud, desplazados, pensiones, transporte y seguridad—. Las líneas de acción que soportan esta estrategia se encuentran fundamentadas a continuación.

El equilibrio técnico-político de las decisiones de gasto.

La dinámica de asignación de los recursos públicos y sus resultados en el contexto colombiano dependen de manera crítica de la relación entre las reglas, los incentivos y las prácticas de los actores que participan en las etapas de los procesos presupuestales⁴⁹¹, cuya conducción y coordinación está en cabeza del Gobierno nacional y

⁴⁹⁰ La productividad del gasto público revela la forma en que un programa o proyecto transforma insumos —financiados con recursos presupuestales— en productos. La eficiencia, por su parte, permite establecer qué tan bueno es ese programa o proyecto desempeñando su labor de transformación comparado con sí mismo o con otros programas o proyectos similares.

⁴⁹¹ Ciclo de programación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación ex ante y ex post del gasto y la inversión.

los gobiernos subnacionales. En términos generales, esta dinámica responde a un conjunto de procesos mediante los cuales los gobiernos asignan recursos públicos a entidades ejecutoras con el propósito de alcanzar los objetivos de política definidos en el Plan Nacional de Desarrollo. Un determinante primordial del éxito de los procesos de asignación de recursos, medido en términos de su sostenibilidad, eficiencia y eficacia, es el equilibrio que pueda lograr la balanza de decisiones presupuestales entre los criterios técnicos de asignación, por un lado, y la inflexibilidad presupuestal⁴⁹² y las negociaciones de tipo político, por otro.

Los criterios técnicos de asignación se basan en análisis y evaluaciones del ciclo presupuestal, y buscan esencialmente que los recursos fluyan hacia aquellos programas y proyectos que sean capaces de generar mayor productividad y rentabilidad social. Lograr una adecuada asignación presupuestal, exige tener información detallada sobre la planeación, los procesos y la gestión de la cadena de valor de los programas, prácticas y proyectos que adelantan las entidades públicas. El reto del Gobierno se enfoca en fortalecer los mecanismos que permitan mejorar, ostensiblemente, los procesos de planeación, formulación y evaluación *ex ante* de estos programas, estrategias y proyectos, como la calidad, pertinencia, confiabilidad y consistencia de la información reportada⁴⁹³. En otras palabras, encontrar mecanismos para reducir los problemas de información asimétrica en las decisiones de asignación del gasto.

Evaluación y asignación de recursos teniendo en cuenta criterios técnicos de productividad y eficiencia

Este Gobierno implementará un conjunto de estrategias encaminadas a darle una mayor visibilidad a los criterios técnicos de asignación del gasto. Una de las principales estrategias se relaciona con el desarrollo y puesta en marcha de propuestas metodológicas para la medición de la productividad y eficiencia del gasto público. El DNP buscará, por un lado, dotar al presupuesto de mejores y más detalladas clasificaciones contables —económica, funcional, regional—, y por otro, diseñar una batería de indicadores que permitan medir la productividad y eficiencia de los programas que conforman el Presupuesto General de la Nación.

El conjunto de indicadores de productividad y eficiencia permitirá evaluar los programas y proyectos en diferentes momentos del ciclo presupuestal y proveerá

⁴⁹² La inflexibilidad presupuestal se refiere a aquella fracción de recursos presupuestales que se encuentran preasignados por normas constitucionales o legales.

⁴⁹³ Estos son los sistemas de evaluación de desempeño institucional y de administración, seguimiento y evaluación de las etapas del ciclo presupuestal: el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF2), el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP), el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión (SPI), el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA) que, a su vez, comprende el Sistema de Seguimiento a metas del Gobierno (SISMEG), la Red de Monitoreo y Evaluaciones de Políticas y el Sistema Nacional de Evaluaciones (SISDEVAL).

instrumentos para equilibrar los criterios técnicos de asignación del gasto con otros criterios propios de la economía política del proceso presupuestal. Para esto es necesario desarrollar herramientas que permitan estandarizar y administrar la información reportada de programas y proyectos a lo largo del ciclo presupuestal, garantizando su funcionalidad para la evaluación de desempeño de entidades y la asignación de recursos. La generación, reporte y captura de información detallada y confiable será un elemento esencial en la construcción de los indicadores, los cuales deberán cumplir estrictos criterios de calidad, oportunidad, consistencia, replicabilidad, estandarización y armonización con los lineamientos que rigen el Sistema Estadístico Nacional.

Así, se buscará una actualización de la normatividad presupuestal que permita la estructuración de presupuestos modernos que reflejen las políticas públicas y que contribuyan a una gestión del presupuesto público eficiente, efectiva y transparente. El presupuesto debe ser una herramienta que permita el cumplimiento de las metas fiscales y contribuya a la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Arreglos institucionales por temas estratégicos

La eficiencia del Estado implica innovar en la óptica bajo la cual se abordan prioridades estratégicas del Gobierno. En la medida en que estas prioridades se aborden de manera articulada entre las entidades que intervienen en ellas, se garantiza una mayor eficiencia, claridad de los roles, responsabilidades, objetivos y un mayor impacto.

De esta forma se emprenderán intervenciones a las instituciones públicas orientadas a integrar redes de organizaciones públicas modernas, flexibles, abiertas al entorno y orientadas hacia la funcionalidad y productividad en un marco de austeridad para la prosperidad. Para ello, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Alta Consejería Presidencial para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa diseñarán redes institucionales en materias claves para la sociedad. Esta redefinición se complementará con la formulación de los elementos de estructura orgánica del conjunto de las instituciones que conforman la red institucional, precisando con claridad su acción dentro del esquema de intervención del Estado a nivel de las funciones primordiales: planeación, promoción, regulación, ejecución, evaluación y control, cumpliendo con los principios de gobierno corporativo.

Lo anterior responde a que cada vez es más frecuente que la ejecución de políticas y programas requiera de la coordinación de múltiples entidades públicas ubicadas en sectores, órdenes de gobierno y diferentes ramas u órganos del Estado. Por lo tanto, es necesaria una revisión y modernización de las figuras legales para formalizar la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, así como entre

las entidades pertenecientes a la rama ejecutiva y entre éstas y el sector privado, en particular las comisiones intersectoriales y los sistemas administrativos nacionales, pues no han constituido en sí mismas garantía para la coordinación interinstitucional efectiva. Problemas como la ausencia de competencia legal para formular política y orientar la ejecución de diferentes entidades, la imposibilidad de contar con presupuesto propio y la débil capacidad de convocatoria son problemas comunes de esas instancias.

Para tener mayor conocimiento sobre los elementos organizacionales que facilitan y aumentan la probabilidad del éxito de la coordinación, se desarrollará una línea de estudios en esta materia y se dará una mayor relevancia e impulso a esquemas institucionales en los que se establece un responsable específico para el cumplimiento del objetivo de Gobierno, como en el caso de las Altas Consejerías Presidenciales.

Iniciativas de rediseño organizacional en entidades del Estado

Las organizaciones públicas presentan una serie de problemas comunes: la sobrecarga de funciones administrativas y operativas en entidades encargadas de formular la política; baja capacidad orientadora de las entidades cabezas de sector administrativo sobre la red institucional sectorial adscrita o vinculada; debilidad en los esquemas de regulación y control (inspección, vigilancia y control); sobrecarga de funciones en un único ejecutor; la existencia de mecanismos de presencia regional en los cuales el conflicto entre eficiencia y participación no se ha solucionado; debilidad en los recursos humanos, financieros, administrativos o de información en las organizaciones.

En ese sentido, la innovación gubernamental demanda una nueva forma de organización de las entidades del Estado que permita el logro de las prioridades estratégicas de una forma eficiente, lo que supone un trabajo decidido por rediseñar ciertas instituciones con criterios modernos de gestión, liquidar de manera eficiente, ágil y oportuna instituciones con problemas estructurales, de tal manera que se evite la pérdida de valor público, y crear algunas nuevas instituciones que permitan alcanzar los retos planteados.

La reforma de la administración pública será permanente, buscando el continuo mejoramiento y modernización, y se hará con criterios de gestión que permitan una asignación óptima de los recursos humanos, financieros y tecnológicos, en función de la misión de cada entidad. Se trabajará en lograr que las entidades públicas ofrezcan eficientemente el mayor y mejor servicio al ciudadano y la provisión eficiente de bienes públicos, con estructuras innovadoras y criterios de calidad. Se propenderá por una administración pública que demuestre en cada contacto con un colombiano, su vocación de servicio y la búsqueda de la excelencia, la eficacia y la eficiencia.

La reforma será enfocada en la organización de los sectores en las entidades prioritarias que se determinen para el cuatrienio. Se hará teniendo como eje principal el papel que las entidades deben cumplir en el Estado, lo cual incluye su fortalecimiento institucional, la relación con la sociedad civil y el examen de los procesos estructurales de la administración pública y de la gestión del empleo público, en función del interés colectivo y de las alternativas tecnológicas disponibles. La reforma, además, permitirá sistematizar casos exitosos y generar lecciones aprendidas para otras entidades públicas.

El éxito del eje de una institucionalidad para la prosperidad democrática comprende, desde el punto de vista territorial, el mejoramiento y modernización de las instituciones departamentales, distritales y municipales, que apunten a incrementar la eficiencia en la prestación de los servicios a su cargo, respetando la autonomía constitucional y legal que a éstas aplica. Para ello se diseñará el *“Programa para la Generación y Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para el Desarrollo Territorial”*, cuyas características se describen en el capítulo “Fortalecimiento institucional de los entes territoriales y relación Nación-territorio” de este Plan.

Institucionalidad para la democracia

El Gobierno nacional continuará el respaldo al fortalecimiento de los sistemas electoral y de partidos. Este fortalecimiento se concentrará en: (1) la modernización de la Registraduría Nacional y sus unidades territoriales para los procesos electorales y de identificación, así como el fortalecimiento de las capacidades de los registradores locales y jurados electorales, (2) la implementación del Centro de Estudios para la Democracia, (3) el incremento de las capacidades del Consejo Nacional Electoral para adelantar el ejercicio de regulación, inspección, vigilancia y control de los partidos y movimientos políticos. Esto significa avanzar en la generación de controles reactivos y preventivos frente a la financiación y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos y la puesta en marcha de una instancia encargada de ocuparse de dinámicas relacionadas con delitos electorales y (4) el apoyo a la modernización, infraestructura y digitalización del Congreso.

Políticas de eficiencia

Se emprenderán esfuerzos para racionalizar y simplificar procesos, procedimientos, trámites y servicios. Estos esfuerzos utilizarán tecnologías de información y comunicaciones para iniciativas como la reducción de trámites internos y la gestión documental. Así mismo, a través de iniciativas como la de servicios compartidos entre entidades, se logran economías de escala y sinergias en aspectos como la tecnología, la contratación, el archivo y las compras, entre otros. Las iniciativas se implementarán con proyectos piloto en ciertas entidades que luego podrán ser replicados por las demás entidades del Estado. Se busca generar ejemplos de buenas

prácticas de eficiencia gubernamental, con resultados concretos y medibles. De otra parte, las instituciones públicas tendrán en cuenta principios innovadores de mejoramiento continuo en la prestación del servicio, estandarizando y mejorando los procesos como una medida para optimizar recursos e integrar tecnologías, procesos y personas.

Gestión Pública Orientada a Resultados (GPOR)

El objetivo final de la GPOR en el sector público es generar capacidad en sus organizaciones para que logren, mediante la creación de valor público, los resultados establecidos en los planes de gobierno (Clad-BID, 2007). Los objetivos específicos de la GPOR son: (1) ofrecer a los responsables de la administración pública información para la toma de decisiones relacionadas con la optimización del proceso de creación de valor público a fin de alcanzar el resultado esperado de la acción del Gobierno; (2) contribuir a mejorar la capacidad de los organismos públicos para que puedan rendir cuentas tanto a los organismos de control, al Congreso, como al Gobierno y a la ciudadanía⁴⁹⁴; y (3) contribuir a la adecuada articulación de las diferentes fases del ciclo de política pública.

Para lograr lo anterior, desde 2009 se ha venido trabajando en el realineamiento estratégico del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA) basado en la articulación y redefinición de nuevos enfoques e instrumentos de sus componentes. A continuación, se enumeran los principales propósitos específicos para cumplir con el objetivo de la GPOR, que buscan continuar fortaleciendo las capacidades relacionadas con el seguimiento y la evaluación de políticas y programas, así como la cultura de la evaluación en la Administración Pública.

En materia de *seguimiento a políticas públicas*:

- Se consolidarán rutinas e indicadores pertinentes para el seguimiento al PND, orientados al fortalecimiento de los procesos de toma de decisiones de política, generando alertas tempranas para facilitar el logro de las metas trazadas;
- Se pondrá en marcha el desarrollo tecnológico SISMEG (antiguo SIGOB) que, con criterio sistémico, permitirá articular de forma permanente y progresiva el seguimiento mediante la confluencia de información de los demás sistemas institucionales existentes. En este sentido, también es importante fortalecer el seguimiento del PND a través de la interoperabilidad con SUIFP, SISCONPES y SIIF como parte central de su reforma, en aras de lograr calidad y disponibilidad de la información base para seguimiento;

⁴⁹⁴ El tema de rendición de cuentas se desarrolla en otra sección de este documento.

- Se llevarán a cabo los análisis del seguimiento a los principales programas y políticas del PND teniendo en cuenta tanto los bienes y servicios ofrecidos por el Gobierno (oferta) como también la percepción ciudadana sobre los efectos e impactos de dichos bienes y servicios (demanda);
- Se tendrá en cuenta la información disponible sobre las metas no sólo en el corto, sino también en el mediano y largo plazo; es decir, se avanzará hacia un seguimiento articulado a la visión del PND vigente, las líneas de base establecidas en cada tema objeto de análisis y la Visión Colombia II Centenario: 2019.

En materia de *evaluaciones*:

- Las evaluaciones se concebirán desde la formulación misma de la política pública, diversificando la agenda de evaluaciones al incluir sectores que tradicionalmente nunca habían participado;
- Se continuará en la identificación de evaluaciones que otras entidades del Gobierno adelantan, a fin de garantizar estándares internacionales y la articulación del proceso con dimensiones de análisis más amplias que el programa evaluado;
- Se consolidará la estrategia denominada Sistema Nacional de Evaluaciones (SISDEVAL), con el cual se pretende: reducir las dificultades existentes frente a la asignación de recursos para este proceso; fortalecer metodológica y procedimentalmente las evaluaciones mediante la unificación de criterios conceptuales y operativos; reducir asimetrías de información en el mercado de las evaluaciones; y por último, definir y llevar a buen término una agenda de evaluaciones representativa de las necesidades intersectoriales a través de la promoción de dos líneas de acción: el concepto de evaluaciones efectivas y el radar de evaluaciones.
- Se consolidará la promoción de evaluaciones de las políticas en los gobiernos regionales y locales. Así mismo, a través de la cooperación horizontal, se continuará dando un mejor uso de los recursos y del conocimiento acumulado en prácticas de Seguimiento y Evaluación, al compartir y aprender de las experiencias locales de gerencia pública.

Incentivos a la gestión pública

Se implementará un sistema para la clasificación y evaluación de las entidades en términos de las dimensiones de capacidad organizacional que, según la experiencia internacional⁴⁹⁵, son críticas para su eficiencia y eficacia: el desarrollo de

⁴⁹⁵ Algunos ejemplos de programas relacionados con evaluación de capacidad organizacional son: Management Accountability Framework en Canadá, Government Performance Framework en Corea del Sur, Common Assessment Framework en la Unión Europea; Capability Reviews Program en Reino Unido y Federal Performance Program en Estados Unidos.

sistemas de gestión —financiero, de recursos humanos, de información y de activos físicos—, el grado de integración de dichos sistemas, el liderazgo estratégico de los gerentes y el enfoque hacia los resultados, entre otros. Estos esfuerzos de medición y clasificación de las entidades, deben complementarse con el desarrollo de mecanismos de certificación a los servidores públicos que logren avances importantes en términos del aumento de la capacidad organizacional de sus entidades.

Este aspecto se relaciona con el diseño de un esquema de incentivos que estimule a las entidades a aumentar su capacidad organizacional. El sector público carece de mecanismos que le den visibilidad a los esfuerzos de los servidores de las entidades del Estado encaminados a mejorar dicha capacidad. De tal forma, se incentivará la divulgación y apropiación de las mejores prácticas en gestión dentro de la administración pública, con el fortalecimiento del Premio Nacional de Alta Gerencia.

También se diseñará una estrategia de capacitación que atienda a las necesidades particulares de las entidades del Gobierno en materia de capacidad organizacional. La misma podría apoyarse en capacitaciones in situ, currículos generales o a la medida, o pasantías en otras entidades o firmas privadas tanto en el país, como en el exterior, sustentadas en proyectos de aprendizaje.

c. Programas estratégicos para el Buen Gobierno

Los programas estratégicos para el Buen Gobierno, conocidos como reformas transversales, buscan mejorar el funcionamiento del conjunto de la Administración Pública en áreas estratégicas y de alto impacto. Se considerarán los programas más urgentes y de gran valor público que buscan superar los problemas estructurales de la administración. Entre ellos están: (1) gestión contractual pública; (2) gestión de activos; (3) gestión jurídica pública, (4) sistemas de información, (5) servicio al ciudadano, y (6) supervisión y control.

Gestión contractual pública

Es necesario anotar que la aprobación de la Ley 1150 de 2007 fue un logro en el ámbito normativo que introdujo nuevas herramientas como los Acuerdos Marco de Precios y las subastas inversas para la compra de bienes y servicios por parte de las entidades públicas; esto, sumado a la mejor alineación que la Ley introdujo entre el objeto a contratar y la modalidad contractual permitida, generó mayor transparencia y eficiencia en la contratación pública. En el ámbito de sistemas de información en contratación, el desarrollo y profundización del Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP), ha significado un avance en materia de publicidad en la contratación estatal.

El componente institucional, sin embargo, no ha tenido el mismo desarrollo y la ausencia de una instancia rectora se configura como el principal obstáculo para una mejor gestión contractual, tema que en los países a la vanguardia en materia fiscal tiene un lugar privilegiado, por el efecto que las actuaciones de las entidades en esa materia tienen en términos de eficiencia y eficacia en la ejecución del gasto del Estado. La necesidad de reforzar el aspecto institucional se justifica no sólo por las funciones específicas que cumpliría dicha instancia para la solución de muchas de las deficiencias específicas de la gestión contractual, sino también para la articulación de la política presupuestal y contractual y la generación de mayor capacidad en las entidades para su desarrollo.

Las funciones de la institucionalidad estarán relacionadas con el diseño de políticas y estrategias de contratación, la proposición de la agenda normativa de la Administración en materia de contratación, la definición de los estándares de los procesos de contratación, información consolidada sobre precios, proveedores y estructuras de los mercados en los que adelanta sus adquisiciones; criterios teóricos y prácticos definidos que permitan la aplicación de esquemas de selección de proveedores y formas contractuales alineadas con las características de las diferentes transacciones; el desarrollo de mecanismos que faciliten la cooperación y concurrencia de distintas entidades en compras comunes y la representación del Gobierno en las distintas instancias internacionales relacionadas con la toma de decisiones, incluidos los acuerdos de integración económica.

Adicionalmente, es necesario generar un mecanismo que, garantizando la adecuada aplicación de los principios de eficiencia, transparencia y economía, permita que las entidades realicen sus contrataciones de forma expedita y eficiente para bienes y servicios de valores menores sin sacrificar la publicidad y posibilidad de libre concurrencia.

Gestión de activos

En materia de gestión de activos del Estado, aunque se han obtenido grandes logros como el desarrollo del Sistema de Gestión de Activos – SIGA (el cual ha avanzado en materia de actualización del inventario de bienes inmuebles)⁴⁹⁶, la consolidación de lineamientos para la depuración de bienes no requeridos y el desarrollo del marco normativo, entre otros, es necesario consolidar e integrar la política actual, de forma que se superen las limitaciones de la institucionalidad existente, se cuente con planes estratégicos de movilización de activos, se complementen los lineamientos en materia de bienes y cartera y se genere valor en el sentido de lograr mayores recursos percibidos y ahorrados por el Estado en las transacciones de activos.

⁴⁹⁶ A la fecha en el SIGA se encuentra la información reportada del 161 entidades del orden nacional; 901 del territorial y 28 entes autónomos, entre los cuales se han registrado 140.263 bienes inmuebles.

Para lo anterior, dentro de las labores a emprender en el próximo cuatrienio se cuentan la consolidación de una gestión integral de activos —que abarque además de inmuebles, participaciones accionarias, muebles y, en general, derechos u obligaciones a favor del fisco—, la expansión de las herramientas de información de gestión y un desarrollo de la normativa aplicable que facilite, tanto las actividades de los Colectores de Activos (CISA y SAE), así como el nivel de articulación con otras políticas relacionadas con el acceso a tierras para familias en condiciones de vulnerabilidad. Dada la naturaleza de estos cometidos, el principal vehículo para el aseguramiento de la integralidad y coordinación de los esfuerzos es el establecimiento de una instancia que centralice la toma de decisiones de política en la materia, tarea que implica a su vez el emprendimiento de una serie de reformas que gradualmente establezcan las condiciones para dicha centralización, tales como la unificación del tratamiento de los activos públicos ociosos y el establecimiento de herramientas para la maximización de ahorros e ingresos en la gestión del Colector, entre otras medidas.

Gestión jurídica pública

El modelo de gestión presenta dificultades complejas que parten de la ausencia de un sistema de información completo y funcional, cuestión que impide la caracterización integral de todos los elementos que componen dicho modelo. En este sentido, en la actualidad no es posible determinar con certeza ni la cuantía ni el número de procesos en los que es parte la Nación y mucho menos establecer las causas de mayor litigiosidad o los mejores ámbitos para estructurar estrategias de conciliación uniformes. Dado lo anterior, como punto de partida, es necesario diseñar una estrategia eficiente de recolección de información que permita conocer el estado actual de los procesos en contra de la Nación⁴⁹⁷.

De manera general, la estrategia de gestión jurídica debe considerar un plan de acción para los procesos en curso y una política para la prevención del daño antijurídico. Sobre lo primero, se propone el levantamiento de mapas de riesgo que identifiquen posibles debilidades en la defensa, ámbitos de conciliación necesaria, tipo de procesos y entidades en las que se concentran las mayores cuantías y, en general, la identificación de puntos críticos en la gestión de los documentos que pueden llegar a ser tenidos como pruebas en el proceso o las copias de los expedientes que tienen en su poder las diferentes entidades —vgr. expedientes de las entidades en liquidación—, así como de los riesgos principales a los que se enfrenta el Estado en la gestión de sus intereses jurídicos. En cuanto a la prevención del daño antijurídico, además de los elementos de decisión que en esta materia podrían aportar los mapas de riesgo, es necesaria una política de Estado

⁴⁹⁷ Gestión jurídica pública de Hacienda y Crédito Público, en la actualidad cursan en contra de la Nación proceso con pretensiones por \$1.003 billones y cuya contingencia se estima en \$431,3 billones.

que vincule a la Rama Judicial para generar políticas de prevención conjuntas y para evitar los incentivos perversos que generan decisiones aisladas, identificar aspectos concretos de la actividad estatal en los que las fallas que dan lugar a la acción litigiosa puedan ser solucionadas a través de la capacitación y aquellas en los que sea necesario realizar modificaciones normativas.

En ese sentido, para el periodo se busca combinar una estrategia de corto plazo enfocada en la recolección de información, la elaboración de mapas de riesgo, la gestión de casos activos privilegiando la utilización de mecanismos alternativos de solución de conflictos, con otra de largo plazo cuyos objetivos se encaminarían a la redefinición de la institucionalidad en la materia, la reingeniería del ciclo de gestión y la consolidación de un sistema de información. El modelo institucional que finalmente se establezca, deberá trabajar en la prevención del daño antijurídico y en garantizar la generación de verdaderos lineamientos para la administración de recursos y el replanteamiento de la estructura de defensa judicial al interior de las entidades.

Sistemas de Información

Como se mencionó en el aparte sobre información pública en el principio de transparencia y rendición de cuentas, se impulsará la creación del Coordinador de Información de la Nación, en un trabajo conjunto entre el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y se implementarán los Coordinadores de Información Sectorial en cada cabeza de sector.

Adicionalmente, se formulará el Plan Nacional Estratégico para las adquisiciones de bienes y servicios en TIC, se generarán modelos de costos en administración de infraestructura tecnológica (hardware, software y comunicaciones) y se impulsarán planes de capacitación para los funcionarios encargados de la planeación y adquisiciones en esta materia. Se crearán bodegas de lecciones aprendidas en desarrollos de sistemas de información para el sector público y en adquisiciones de bienes y servicios TIC, y se brindarán capacitaciones virtuales y mesas de ayuda.

Servicio al ciudadano

Con el objeto de mejorar la calidad y accesibilidad de los servicios que provee la Administración Pública al ciudadano, desde el Gobierno nacional se ha venido trabajando la adopción de un Modelo de Gestión de Servicio en cuatro ejes de intervención: (1) mejorar el tratamiento de las solicitudes del ciudadano que accede a los servicios de la Administración Pública; (2) cualificar los equipos de trabajo dispuestos para el servicio al ciudadano; (3) fortalecer el enfoque de gerencia del servicio al ciudadano en la administración pública nacional; y (4) contribuir a la

coordinación y el impulso de iniciativas integrales de mejoramiento de los canales de atención de las entidades.

Ahora bien, a pesar de los avances y mejoras en la prestación del servicio de algunas entidades, aun existe un rezago generalizado en materia de oportunidad y calidad, razón por la cual el Gobierno nacional, junto al cumplimiento de los propósitos de la política nacional de servicio formulada en el Documento CONPES 3649 de 2010, dará prioridad a las siguientes acciones para el cuatrienio por considerarlas como condiciones de posibilidad para el desarrollo de la política de servicio al ciudadano:

- Consolidar la articulación interinstitucional a través de la activación del Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano.
- Afianzar la Cultura de Servicio al Ciudadano en servidores públicos a través de Programas de Formación dirigidos a los equipos de trabajo dispuestos para el servicio al ciudadano.
- Optimizar los canales de atención al ciudadano mediante la adopción de los estándares y protocolos de atención diseñados por el Gobierno nacional.
- Involucrar al Ciudadano en el Modelo de Servicio a través de un estudio sistemático de sus necesidades y percepciones.

Supervisión y control

El esquema institucional actual de supervisión y control requiere de una profunda reestructuración enfocada en la racionalización y simplificación del sistema, maximizando el aprovechamiento de las facilidades comunes de las instituciones. Actualmente se presentan algunas deficiencias en el diseño institucional: por un lado, las labores de las entidades de vigilancia y control se han extendido a funciones administrativas que no tienen el carácter de supervisión y sus funciones no siempre responden a la existencia de un riesgo o interés público que se deba proteger; además existen diferencias en capacidades para atender y entender problemas similares, lo que genera que los mismos riesgos sean vigilados con estándares de supervisión disímiles. Por otro lado, su accionar no es articulado y la presencia regional es baja. Esto redundará en altos costos de transacción para los empresarios y altos costos presupuestarios para el Estado.

Este panorama hace necesario rediseñar el esquema institucional de supervisión, vigilancia y control. Alcanzar este objetivo requiere de esfuerzos en la creación de infraestructuras comunes entre las superintendencias, el aprovechamiento de tecnologías de la información y de la comunicación (TIC), así como el rediseño y reasignación de las funciones de supervisión para que se ejerzan de acuerdo y en estricta proporcionalidad con el origen del riesgo, armonizando la supervisión

sobre la actividad realizada por las empresas (objetiva), con la supervisión de las empresas (subjettiva). Además se debe procurar que cada entidad tenga claridad de objetivos de tal forma que no se asignen propósitos que puedan reñir entre sí o que no correspondan a la razón misma que justifica la existencia de la entidad de supervisión.

d. Vocación por el servicio público

El principio de la vocación por el servicio público hace referencia a una concepción del empleo y del talento humano al servicio del Estado y de la ciudadanía. El reto de construir un Buen Gobierno, implica también contar con servidores públicos con una sólida cultura ética y de servicio a la sociedad, que estén absolutamente convencidos de la dignidad e importancia de su tarea. Al asumir su cargo, el servidor público manifiesta su compromiso y vocación para atender los asuntos que interesan y afectan a la sociedad, adquiriendo al mismo tiempo una responsabilidad por sus actos que se refleja en la satisfacción de las necesidades colectivas. El servicio público implica responsabilidades que derivan de las funciones inherentes al cargo que se desempeña.

Cada uno de los servidores enfrenta día a día la toma de decisiones que afectan o impactan el bienestar de la sociedad; por tal razón debe fortalecerse la formación y capacitación de servidores públicos con principios y valores éticos y el desarrollo de las competencias laborales necesarias para su desempeño cotidiano. Se requiere entonces de una política de gestión y desarrollo del talento humano estatal orientada a dotar a la Administración Pública de servidores íntegros, competentes, abiertos al cambio, con una remuneración adecuada y de acuerdo con el marco fiscal. Estos servidores estarán más comprometidos con el cumplimiento de los principios de la función administrativa, mediante la definición de parámetros que garanticen su ingreso, permanencia y ascenso fundamentados en el mérito, la capacitación, el desarrollo de competencias y la ética.

Entre las actividades claves para viabilizar este sistema integrado de gestión está la planeación estratégica del talento humano, que articula las siguientes acciones:

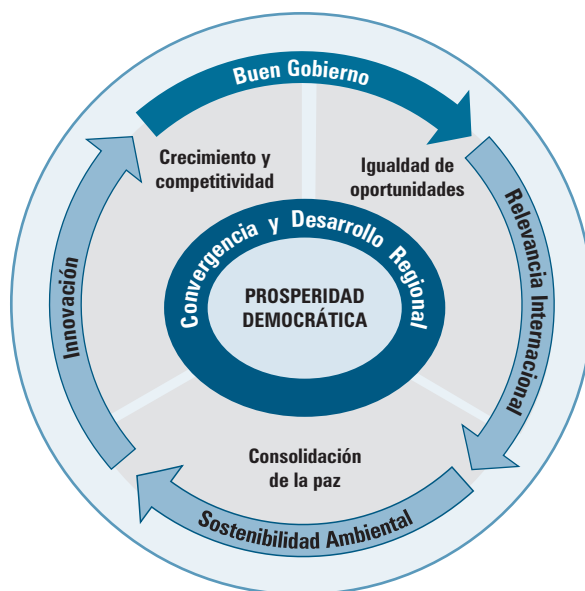
- Desarrollar conductas éticas deseables para el buen servicio público, a través de la interiorización de valores que se conviertan en factor de cambio social, como parte fundamental del Plan Nacional de Formación y Capacitación.
- Potenciar el talento humano orientado a la cultura del servicio y a la generación de confianza ciudadana a través de la identificación y el desarrollo de sus competencias laborales dentro del marco de un Sistema Nacional de

Gestión por Competencias Laborales, que propenda por el desarrollo del capital humano y la profesionalización del mismo, a fin de optimizar la calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos.

- Revisar el Sistema de Evaluación del Desempeño que permita contar con un instrumento técnico que identifique las fortalezas y necesidades en capacitación de los servidores, para tomar las medidas respectivas en aras de mejorar las competencias laborales para una adecuada prestación del servicio.
- Fortalecer la gerencia pública implementando procedimientos que permitan comprobar las competencias y calidades de quienes van a desempeñar estos cargos, a través de procesos de selección transparentes y objetivos en los cuales se evaluará y establecerá el cumplimiento de los requisitos y las condiciones exigidas para su vinculación. Lo anterior, con el fin de garantizar el ingreso de los profesionales más calificados a la Administración Pública en beneficio de la prestación de los servicios públicos y de los ciudadanos.
- Se diseñará una estrategia de capacitación para el desarrollo de las competencias laborales requeridas de conformidad con las políticas señaladas en el Plan Nacional de Formación y Capacitación de Empleados Públicos. La misma podría apoyarse en capacitaciones *in situ*, currículos generales o a la medida, o pasantías en otras entidades o firmas privadas tanto en el país, como en el exterior, sustentadas en proyectos de aprendizaje.
- Se avanzará en el fortalecimiento de los mecanismos de información sobre la gestión del servidor público, mediante la ejecución de las fases de despliegue del Sistema de Información para la Gestión del Empleo Público SIGEP, el cual de manera progresiva incorporará las instituciones públicas y sus servidores.
- Se modificará el esquema del control interno así como el rol y las funciones de los actuales Jefes de Control Interno o quienes hagan sus veces en la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, como estrategia para incidir en la eficiencia de la gestión pública.

2. Estrategias contra la corrupción

a. Diagnóstico



Colombia cuenta con un marco normativo de lucha contra la corrupción. La Ley 190 de 1995, por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa, con su correspondiente decreto sobre trámites, constituye un esfuerzo importante en esta materia. Adicionalmente, el país ratificó la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción, con la Ley 412 de 1997 y la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, a través de la Ley 970 de 2005, mediante las cuales adquirió un conjunto de compromisos dirigidos a fortalecer los mecanismos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción. No sobra mencionar también que Colombia ha participado en rondas de análisis y en el proyecto piloto voluntario de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción.

En el ámbito interno, no puede dejar de mencionarse los avances relacionados con la meritocracia y la carrera administrativa basados en la Ley 962 de 2005 (por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos), la Ley 1150 de 2007 (por

medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos) y sus decretos reglamentarios. De igual forma se destacan en esta materia los elementos que dan mayor eficiencia y transparencia a los procesos contractuales, así como los avances que ha tenido el país en materia de sistemas y conectividad para promover el acceso a la información pública, así como la participación ciudadana.

Durante los últimos cuatro años, el país avanzó en la consolidación del Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción como instancia coordinadora de estos esfuerzos, se modificó el estatuto de contratación, se puso en marcha la Dirección de Regalías en el Departamento Nacional de Planeación y se ordenó la puesta en marcha del sistema de monitoreo, seguimiento y control de los recursos del Sistema General de Participaciones.

A pesar de lo anterior, la corrupción sigue siendo uno de los principales problemas que afecta al Estado y la sociedad en Colombia, y genera consecuencias graves en las condiciones de vida de la población, en la legitimidad de las instituciones y en el adecuado funcionamiento de las instituciones públicas. Adicionalmente, la corrupción tradicional se ha visto agravada por el fenómeno de la captura del Estado y especialmente por lo que algunos autores denominan la reconfiguración cooptada del Estado, fenómeno en el cual se produce una captura sistemática de las instituciones estatales no solamente con fines económicos.

Aunque el país no dispone de información adecuada y suficiente sobre la situación y tendencias de la corrupción, existen numerosos indicios sobre la magnitud y gravedad del problema. En 2009, Colombia obtuvo un puntaje de 3,7 en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional⁴⁹⁸, (donde 10 es cero corrupción y 0 es corrupción muy grande), ocupando el puesto 75 entre 180 países, igualado con Brasil y Perú. La situación en los años anteriores se observa en el siguiente cuadro.

⁴⁹⁸ Este índice mide la percepción de grupos especializados de personas como periodistas, empresarios, funcionarios de organizaciones internacionales, etc., y no de la población en su conjunto, y se construye a partir de índices elaborados por otras instituciones.

Tabla VII-1

**Colombia: Índice de Percepción de Corrupción,
valor y puesto obtenido 2002-2009**

Año	Valor	Puesto	Número de países
2002	3,6	57	102
2003	3,7	59	133
2004	3,8	60	146
2005	4	55	159
2006	3,9	59	163
2007	3,8	68	179
2008	3,8	70	180
2009	3,7	75	180

Fuente: Transparencia Internacional, 2010.

Por su parte, el indicador de control de la corrupción del Banco Mundial⁴⁹⁹ que mide el abuso del poder público para el beneficio privado, incluyendo la corrupción menor y en gran escala (y la captura del Estado por las élites), muestra que Colombia, refleja una mejora en control de la corrupción entre los años 2002 y 2009, al pasar de un puntaje de 45,6 a 48,1.

Tabla VII-2

Colombia: Indicador de Control de la Corrupción

Indicador de gobernabilidad	Fuentes	Año	Porcentaje (0 - 100)
Control de la corrupción	16	2009	48,1
	16	2008	50,2
	16	2007	51,7
	15	2006	55,8
	13	2005	51,0
	12	2004	51,5
	8	2003	46,6
	8	2002	45,6
	8	2000	35,9
	7	1998	29,6
	5	1996	37,4

Fuente: Banco Mundial.

⁴⁹⁹ Con este índice se miden seis dimensiones de gobernabilidad: Voz y Rendición de Cuentas, Estabilidad Política y Ausencia de Violencia, Efectividad Gubernamental, Calidad Regulatoria, Estado de Derecho y Control de la Corrupción.

En el Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional⁵⁰⁰, los datos de 2009 respecto a Colombia muestran la siguiente situación: el 45% de los entrevistados considera que los partidos políticos son extremadamente corruptos, seguidos por el Congreso y los funcionarios públicos con el 35%. En el caso del sector judicial el 23% de los entrevistados considera que es extremadamente corrupto y otro 27% que es corrupto. El sector privado y los medios tienen una mejor percepción, pero aun así un poco más del 30% de las personas considera que hay corrupción alta en estas instituciones. Con respecto a la percepción de la utilización del soborno por parte del sector privado para influir en políticas, leyes y regulaciones, el 33% considera que ocurre casi siempre y otro 18% que ocurre a menudo, lo cual refleja la idea que tienen los ciudadanos sobre la actuación indebida de los empresarios privados.

Tabla VII-3

Barómetro Global de la Corrupción: Resultados Colombia

Institución	Puntaje
Partidos políticos	4,0
Poder legislativo	3,9
Empresas/ Sector privado	3,1
Medios	2,9
Funcionarios/ Empleados públicos	3,7
Poder judicial	3,5
Promedio	3,5

Fuente: Transparencia Internacional, 2009.

Nota: 5 extremadamente corrupto/1 nada corrupto.

Adicionalmente, la encuesta del DANE de calidad de la gestión estatal para el desarrollo empresarial en 2008 que recoge la percepción de los empresarios sobre la calidad de las instituciones públicas con respecto al desarrollo empresarial de los sectores de industria y comercio en Colombia estableció que el 33,7% de los empresarios estuvo totalmente de acuerdo en que los directivos de empresas nacionales pueden influenciar a través de pagos extraoficiales las decisiones del Estado, y 35,2% estuvo parcialmente de acuerdo. Para el caso de las empresas multinacionales, el 35,4% de los empresarios estuvo totalmente de acuerdo y el 33,6% estuvo parcialmente de acuerdo.

⁵⁰⁰ El Barómetro mide actitudes frente a la corrupción y las expectativas con respecto a los niveles de corrupción futuros. Con el paso del tiempo, la encuesta podrá medir tendencias de actitud. A diferencia del Índice de Percepción de la Corrupción, basado fundamentalmente en percepciones del sector privado, el Barómetro se centra en experiencias y actitudes del público.

En cuanto a los órganos de control, sus labores preventiva, de control fiscal y disciplinaria son esenciales en la lucha contra la corrupción. La función preventiva de la Procuraduría General de la Nación se enfoca en la advertencia de riesgos, controles de actividad y difusión de resultados sobre actuaciones disciplinarias que generen disuasión hacia la comisión de actos de corrupción. Actualmente se han identificado dos grandes fallas en este sistema preventivo: los altos niveles de incumplimiento normativo –93% de los municipios incumplen la Ley 715 de 2001 sobre el Sistema General de Participaciones–, y un importante número de quejas por casos de corrupción que recibe la esta entidad –la mayoría de las más de 1.000 quejas que recibe la institución mensualmente está asociada a temas de corrupción–.

El control fiscal en Colombia es ejercido por 63 contralorías: la Contraloría General de la República, 32 contralorías departamentales y 30 municipales y distritales. Existen en Colombia 1.101 municipios, de los cuales 1.070 son vigilados por las contralorías departamentales y los restantes 30 tienen contraloría propia⁵⁰¹. Además, las contralorías departamentales, ejercen control fiscal sobre el departamento y sobre las contralorías municipales existentes en las ciudades y distritos de su jurisdicción. También está la Auditoría General de la República como organismo de control de segundo nivel que ejerce la función de control fiscal sobre las 63 contralorías del país, y la Auditoría Fiscal que vigila la gestión fiscal de la Contraloría de Bogotá. En síntesis, hoy existen 63 proyectos de control fiscal en el país, sin los niveles adecuados de coordinación.

Así pues, los esfuerzos y avances, las mediciones y encuestas, evidencia que continúan siendo necesarios esfuerzos importantes en este campo.

Corresponde entonces emprender estrategias en esta materia, formular y adoptar una política integral de lucha contra la corrupción que propenda por la disminución de prácticas de corrupción, busque disminuir los recursos que se desvían por actos de corrupción, que permita a las entidades territoriales fortalecerse para impactar en la captura de los gobierno locales.

De igual manera, se deberá impulsar la actualización de la ley anticorrupción, fortalecer la instancia rectora de la Lucha contra la Corrupción y poner en marcha el sistema de seguimiento a los recursos del Sistema General de Participaciones previsto en la Constitución Política y reglamentado por el decreto 28 de 2008.

En forma adicional, aunque los órganos de control y la Rama Judicial han adelantado acciones de fortalecimiento, la impunidad sigue siendo muy elevada y la eficacia en materia de investigación y sanción insuficiente, razón por la cual, las estrategias formuladas deben contemplar este componente.

⁵⁰¹ “*Desempeño Fiscal de los Departamentos y Municipios 2008*”, Informe del Departamento Nacional de Planeación, página 213. DNP Imprenta Nacional, 2010.

b. Estrategias para la lucha contra la corrupción

Alcanzar los fines esenciales del Estado depende en gran medida del éxito de las políticas para prevenir la corrupción, pues solamente cuando los dineros públicos cumplan íntegramente con su función, sin desviarse hacia intereses ilegales, se alcanzarán los niveles de respeto a los derechos y cumplimiento de los deberes que exige el Estado social de derecho.

La prevención y el control de la corrupción se encuentran contemplados dentro de los principios rectores del buen gobierno y la eficiencia administrativa y se asocian a transparencia y al correcto funcionamiento de la administración pública, y a la efectividad en el uso y asignación de los recursos. Las acciones para la prevención y lucha contra la corrupción pero sobre todo, la efectividad de las mismas, inciden en la percepción de la ciudadanía sobre la legitimidad de las políticas públicas, las instituciones, sus autoridades y el propio sistema político. La prevención eficaz impacta en la respuesta de la comunidad frente a los programas y actividades del Gobierno, a la vez que crea y genera un control ciudadano de un gobierno que propende y trabaja por la búsqueda del bienestar general, y la adecuada utilización y aplicación de los recursos públicos.

Adicionalmente, resulta necesario considerar acciones que impacten en impunidad, a fin de lograr no solamente sanciones y penas para quienes realicen actos de corrupción, sino también propender por la recuperación de los recursos públicos, al tiempo que incentivar denuncias y quejas de servidores públicos y ciudadanos que tengan conocimiento de hechos y situaciones de corrupción.

En esta materia, las acciones del Estado deben encausarse prioritariamente hacia:

1. El fortalecimiento de estrategias y mecanismos que prevengan actos de corrupción. Esto incluye la generación de una cultura de transparencia y ética con resultados en la prevención de actos de corrupción, realizable a través de las políticas públicas, de pedagogía y de desempeño de la función pública con alto sentido ético. Las estrategias pedagógicas deben reforzar el control social y la idea general de un Estado no permisivo con los corruptos, que no acepta, tolera ni protege la generación de beneficios indebidos; participación ciudadana, rendición de cuentas y el fortalecimiento del rol del Estado como formulador y coordinador de la implementación de la política de lucha contra la corrupción.
2. Mejorar la capacidad de investigación y sanción de actos de corrupción, y la adopción de instrumentos que obstaculicen, disminuyan o eliminen las causas y manifestaciones de la misma.
3. Promover mecanismos de lucha contra la impunidad.

Tales acciones deben estar dirigidas no solamente a las entidades estatales y a los servidores públicos, sino al sector privado, los empresarios y la sociedad civil, a la vez que a reforzar el control social y político. En este contexto, las estrategias para la prevención, la lucha contra la corrupción y la impunidad, que tendrán efectos preventivos y persuasivos, son:

c. Política Integral contra la Corrupción

Colombia requiere una nueva formulación e implementación de una política pública integral que involucre al sector privado, la sociedad civil y contemple mecanismos de evaluación y seguimiento de la política. Esto, implica profundizar de manera significativa en el conocimiento del fenómeno de la corrupción; generar las líneas de base de su medición; establecer en forma explícita las conductas que generan beneficios indebidos en detrimento de la comunidad; identificar los aspectos, procesos y oportunidades que facilitan focos o actos de corrupción; e introducir correctivos y acciones que impidan la realización de actos corruptos. El Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción, o el ente encargado de coordinar la política anticorrupción, pondrá en marcha, con el apoyo y coordinación de los órganos de control, y con participación de la sociedad civil, un sistema de información sobre la corrupción, que servirá de base para la elaboración del informe anual sobre avances y resultados de la lucha contra la corrupción en Colombia.

Esta política de Estado para la lucha contra la Corrupción se construirá con la participación de todas las ramas del poder incluyendo los niveles nacional, departamental y municipal, los órganos de control, así como actores del sector privado, la sociedad civil y la ciudadanía en general. Además, desarrollará los siguientes componentes:

1. Medidas preventivas

Se ha considerado de principal importancia el aspecto preventivo de la lucha contra la corrupción, con el fin de evitar la pérdida de los recursos públicos. Para desarrollar este aspecto, la política tendrá en cuenta los parámetros establecidos por las Convenciones Interamericana y de Naciones Unidas contra la Corrupción, incluyendo el análisis de los aspectos de: (1) políticas y prácticas de prevención de la corrupción; (2) órganos de prevención de la corrupción; (3) medidas dirigidas al sector público; (4) Códigos de conducta para funcionarios públicos; (5) Contratación pública y gestión de la hacienda pública; (6) información pública; (7) medidas dirigidas al sector privado; (8) participación de la sociedad civil; (9) medidas para prevenir el blanqueo del dinero.

De igual forma, la política deberá abarcar la posterior definición de mecanismos accesibles, útiles, y céleres para la formulación de quejas y denuncias, que permitan no solo apoyar el componente sancionatorio, sino también el preventivo, considerando que el conocimiento oportuno de indicios de corrupción, puede activar alertas y acciones que eviten la pérdida o desviación de recursos públicos.

La reorientación y empoderamiento de la instancia rectora de las acciones preventivas y de lucha contra la corrupción, a través del acompañamiento del Gobierno, se considera fundamental para generar resultados y avances en esta materia.

2. Investigación y sanción

La política de Lucha contra la Corrupción debe abordar el tema de investigación y sanción con el fin de combatir la impunidad, para ello se incluirán aspectos como el fortalecimiento de los órganos de control y de las capacidades investigativas en materia de los delitos de corrupción, así como la promoción de medidas que permitan reforzar la integridad y evitar y sancionar la corrupción en el poder judicial. De igual manera, se ha abordado la construcción de un estatuto anti-corrupción que persigue, dentro de sus finalidades, la reglamentación de conductas, la tipificación de otras que dan lugar a actos de corrupción y el fortalecimiento de sanciones.

El Gobierno nacional, adoptará una política de tolerancia cero cuando haya determinado que se han cometido prácticas fraudulentas, corruptas, colusorias o coercitivas en materia pensional. Por “tolerancia cero” se entiende que el Gobierno nacional investigará todas las denuncias efectuadas en el ámbito de la presente política y dará traslado a las autoridades competentes para que apliquen las sanciones apropiadas en los casos en que las denuncias resulten confirmadas.

Por ello, el Gobierno deberá reglamentar lo que corresponda, con respecto a los controles internos dentro las entidades administradoras de pensiones del Sistema General de Seguridad Social, con el fin de asegurar la eficacia en la prevención, detección e investigación de las prácticas fraudulentas, corruptas, colusorias en relación con su personal, sus consultores o sus representantes.

Medición y mapas de riesgo: Es necesario propender por el desarrollo de instrumentos que permitan la medición de la corrupción en el nivel nacional y territorial, con el fin de identificar debilidades, avances y resultados de la lucha contra la corrupción en Colombia. Así mismo, se avanzará en la construcción de mapas de riesgo, con el objetivo de orientar medidas preventivas o correctivas, pero en todo caso, eficaces y oportunas.

3. Coordinación

Se buscará generar condiciones para la coordinación interinstitucional y entre los órdenes nacional y territorial a través de la consolidación de las respectivas instancias y mecanismos que involucren a la Rama Ejecutiva, los órganos de control y la Rama Judicial.

Así mismo, la política dirigirá acciones para prevenir y sancionar la corrupción en las entidades encargadas de gestión ambiental y del riesgo, con el fin que su actuar cumpla con las exigencias planteadas en este plan.

d. Fortalecimiento institucional de las entidades territoriales

Este fortalecimiento buscará instalar capacidad en las entidades territoriales para contar con mecanismos para el control efectivo de la corrupción, la rendición de cuentas y el control ciudadano. Esto hará parte del *“Programa para la generación y fortalecimiento de capacidades institucionales para el desarrollo territorial”*, cuyas características se describen en el capítulo “Fortalecimiento institucional de los entes territoriales y relación Nación-Territorio” de este Plan.

También se adelantará una campaña de firma de acuerdos de integridad en las entidades públicas del nivel nacional y posteriormente se buscará su adopción en el nivel territorial. Se buscará que la adherencia a estos acuerdos por parte de los servidores plasme su compromiso de trabajar con honestidad y rectitud y con la mayor eficiencia del ejercicio de la función pública. El Gobierno trabajará en estos lineamientos para que a partir de dicha guía, los servidores lleguen por sí mismos a consensos sobre las actitudes, conductas y omisiones inadmisibles desde la óptica no solo legal sino ética en el ejercicio de la función pública.

e. Instrumentos de control y punitivos

Se orientarán acciones que promuevan la expedición de normas penales, disciplinarias y fiscales que faciliten la investigación de los casos de corrupción. También se diseñarán e impulsarán estrategias conjuntas con el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación para garantizar la recta administración de justicia y evitar la cooptación en la misma.

f. Fortalecimiento y modernización de los órganos de control

Se apoyarán procesos de fortalecimiento y modernización de los órganos de control, teniendo en cuenta que sus labores preventiva, de control fiscal y disciplinaria

son esenciales para que los servidores públicos apropien la transparencia en su actuar y sean responsables en caso de fallar a sus deberes.

1. Procuraduría General de la Nación

Con respecto a la Procuraduría General de la Nación, se hará énfasis en el Plan para el fortalecimiento y focalización de la función preventiva de la Procuraduría General de la Nación, que debe ir de acuerdo a las prioridades que se han establecido en torno a la lucha contra la corrupción. De esta manera, se han priorizado componentes como el diseño e implementación de un sistema integrado en la función preventiva que incluya un proyecto nacional de capacitación para la prevención a funcionarios de la procuraduría y que al mismo tiempo contribuya disminuir el potencial de faltas disciplinarias, aumentar la buena gestión en las entidades, aumentar la transparencia en la gestión y mejorar la valoración del servidor público hacia los comportamientos éticos.

Así mismo, este programa pretende generar los mecanismos de medición del cumplimiento normativo, fomentar aspectos integrales de la cultura de la legalidad y fortalecer los mecanismos por los cuales se hace efectivo el control social de la gestión pública. Todo esto, con el fin de disminuir los índices de incumplimiento normativo, fortalecer la evaluación y monitoreo del cumplimiento normativo en la gestión pública y lo asociado al fomento de la cultura de la legalidad.

2. Contraloría General de la República

En el caso de la Contraloría General de la República, su modernización se orientará a actualizar la estructura del control fiscal a las nuevas demandas de la administración pública de manera que se logre hacer un seguimiento efectivo, enfocado a los planes, programas y proyectos, a través de los cuales se ejecutan las políticas públicas, garantizando un control diferencial según el tipo de plan, el sector al que corresponden y la naturaleza del ejecutor. Para el efecto se adoptará una nueva estructura orgánica y se fortalecerán las herramientas informáticas.

3. Auditoría General de la República

En cuanto a la Auditoría General de la República, serán objetivos la ampliación de coberturas de las 63 contralorías del país; la actualización de las estrategias de lucha contra la corrupción, con énfasis en la reparación del daño patrimonial; la simplificación de los sistemas de información para la rendición de cuentas en línea; la atención calificada al ciudadano y el fortalecimiento del sistema sancionatorio.

4. Sistema de control fiscal

Para armonizar el control fiscal bajo criterios de coordinación, concurrencia y complementariedad, debe fortalecerse el Sistema Nacional de Control Fiscal, que incluya los controles externo e interno, que a su vez integre el control fiscal posterior y la labor preventiva.

g. Medidas dirigidas al sector privado

Se buscará la regulación de la gestión transparente de los intereses privados mediante la regulación del *lobby* o cabildeo; así como la discusión con el sector privado de medidas especiales como la expedición de códigos de conducta para el ejercicio ético y transparente de la actividad comercial.

h. Rendición de cuentas y transparencia

Su buscará hacer de la rendición de cuentas a la ciudadanía una función permanente y sustantiva en la función pública: El Estado informará y pondrá a disposición de la ciudadanía los detalles de su gestión de forma permanente, a través de la implementación de mecanismos de rendición de cuentas, utilizando información oportuna y de calidad.

Se promoverán espacios para la participación de la sociedad civil, no solamente en materia de rendición de cuentas, sino también en el proceso de construcción de la política así como en el desarrollo de los planteamientos y la adopción de mecanismos para llevar cabo las estrategias planteadas en el presente capítulo.

i. Responsabilidad en el uso de los recursos

El Estado, a través de sus agentes, usa responsablemente los recursos que provienen del erario asignándolos con criterios de prioridad del gasto público. Esto implica usarlos de manera eficiente, y también evitar desviaciones y usos indebidos, inclusive para beneficio privado. Medidas que apuntan al logro de este objetivo se encuentran desarrolladas a lo largo de las bases del Plan Nacional de Desarrollo, así como en los artículos que integran el mismo. De igual forma, se fortalecerán los sistemas de gestión MECI y calidad, al interior de las entidades del orden nacional y territorial. Finalmente, se seguirán las directrices del buen gobierno en la materia.

j. Metas

Así como lo propone este capítulo, la Política de Lucha contra la Corrupción incluirá el diseño e implementación de herramientas de medición que den cuenta del fenómeno de la corrupción. Por lo tanto se propone usar transitoriamente el

indicador que calcula Transparencia Internacional. Una vez se cuente con los indicadores de la Política, ellos serán adoptados formalmente para la medición de las metas de gobierno para esta materia.

Tabla VII-4

Nombre indicador	Tipo del indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Fuente
Corrupción (calificación según índice de Transparencia Internacional)	Resultado	3,5	4,0	Transparencia Internacional

3. Participación ciudadana y capital social

a. Antecedentes conceptuales y normativos

El Constituyente del 91 definió un modelo de democracia en el que la participación es un principio rector y un derecho fundamental⁵⁰². Consecuentemente, en nuestro país se ha dado, por una parte, un extenso desarrollo normativo y, por otra, una variedad de experiencias (tanto públicas como privadas) que han impulsado la participación en distintas regiones de la geografía nacional.

La participación debe entenderse como un concepto amplio, el cual incluye el conjunto de posibilidades de interacción de los ciudadanos en el ámbito público. Esta noción abriga ideas que en la literatura especializada se consideran de manera separada⁵⁰³, pero que coinciden en el propósito colectivo de materializar la ciudadanía, y que, por lo tanto, comparten un mismo carácter estratégico. El enfoque escogido por el Gobierno nacional en este ámbito asume la tesis de que la profundización de la democracia implica el fortalecimiento de diversas manifestaciones de la participación que vale la pena considerar, si no homogéneamente, sí de forma conjunta. Desde este punto de vista, la participación resulta vital en los ámbitos de la gobernabilidad, la movilización ciudadana, la acción colectiva, la democratización de la gestión pública, la solidaridad y la profundización del diálogo permanente entre el Estado y la ciudadanía.

⁵⁰² Los artículos 1 y 2 de la Constitución rezan: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista”, y que “Son fines esenciales del Estado: [...] facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”.

⁵⁰³ De modo general, es posible reconocer al menos cuatro manifestaciones de la participación: (1) Participación política; (2) Participación Social; (3) Participación ciudadana y (4) Participación comunitaria. Para profundizar en estos conceptos ver: Velásquez, F. y González, E. (2003). *Que ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá D.C.: Fundación Corona. Cap. 1.

En resumen, la participación ciudadana se entiende como la condición y el requisito necesario para el ejercicio de una ciudadanía activa, en virtud de la cual los individuos se involucran en asuntos que son relevantes para sus comunidades⁵⁰⁴. Conforme al entendimiento de este tema, la participación y el buen gobierno se complementan en el propósito de promover la interacción entre los ciudadanos y el Estado para la definición de los horizontes de futuro, el diseño, la ejecución, el seguimiento y el control social de las políticas públicas en los niveles nacional y territorial. Desde esta perspectiva, la participación no es sólo un medio para alcanzar las metas gubernamentales sino uno de los fines que persigue el modelo de democracia que queremos para nuestro país. Un modelo en el que el empoderamiento ciudadano, sobre la base de la diversidad, es fuerza motor del desarrollo. La participación ciudadana se materializa en el ejercicio de los derechos civiles y políticos relacionados con la participación en instancias de consulta, deliberación y/o decisión sobre asuntos públicos y en la libre conformación de organizaciones sociales, así como en la interacción cotidiana de las personas.

Figura VII-6

Dimensiones de la Participación Ciudadana



El concepto de participación ciudadana que suscribe este Plan incluye tres dimensiones complementarias: (1) acción cívica y democrática, (2) asociación y (3) cultura ciudadana. La acción cívica y democrática reivindica el valor que tiene el aprovechamiento de las oportunidades de participación creadas en el entorno

⁵⁰⁴ La Corte Constitucional, en la sentencia C-180 de 1994, cuando realizó el control previo de la Ley 134 de 1994, propuso una definición que complementa esta noción amplia de la participación. Allí se señala: "La participación es un modelo de comportamiento político y social, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo (...) implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida (...) esta implica la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición cualitativa en forma que, además del aspecto político electoral, su espectro se proyecte a los planos de los familiar, económico y social".

institucional y social. La dimensión de asociación subraya la importancia de conformar organizaciones que tramiten los intereses ciudadanos, y la dimensión de la cultura ciudadana tiene su énfasis en la necesidad de generar acuerdos legales, éticos y culturales que faciliten una convivencia constructiva y pacífica, y desarrollar una cultura del diálogo, la corresponsabilidad y la solidaridad. A continuación se ejemplifican las principales manifestaciones de estas dimensiones y se exponen algunos ejemplos concretos de su aplicación.

Tabla VII-5

Manifestaciones y ejemplos de las dimensiones de la participación ciudadana

Manifestación		Ejemplos
Elección de representantes		Votaciones para cargos de elección pública
Acción Cívica y Democrática	Participación en mecanismos de democracia directa	- Referendos - Plebiscitos - Derechos de petición - Revocatorias - Acciones populares
	Participación en instancias la consulta, deliberación y/o decisión colectiva reglamentadas de tipo nacional o local, sectorial o intersectorial	- Consejo Nacional de Planeación - Consejos Territoriales de Planeación - Consejo Municipal de Desarrollo Rural - Consejo Municipal de Atención Integral para la Población Desplazada - Foros Educativos Municipales - Instancias del Gobierno Escolar - Consejos Comunitarios de comunidades negras - Mecanismos e instancias de Consulta Previa
	Participación en instancias la consulta, deliberación y/o decisión colectiva no reglamentadas	- Núcleos de pobladores - Constituyentes Municipales - Sistemas regionales de Planeación de Naturaleza Ciudadana - Asambleas permanentes de la Sociedad Civil
Asociación	Conformación y/o adscripción a organizaciones o redes sociales enfocadas en la generación del bienestar general, la autogestión del desarrollo y el control de la gestión pública en una unidad territorial.	- Organismos de Acción Comunal (Juntas, Asociaciones, Federaciones, Confederación)- - Asociaciones barriales o veredales - Corporaciones que lideran los Programas Regionales de Desarrollo y Paz - Veedurías ciudadanas y organizaciones que fomentan el control social
	Conformación y/o adscripción a organizaciones o redes sociales de tipo temático	- Organizaciones por la defensa de los Derechos Humanos - Organizaciones juveniles - Organizaciones culturales - Organizaciones de carácter deportivo y/o cultural - Organizaciones de ciudadanos que fomentan el buen gobierno y la transparencia - Organizaciones que promueven la sostenibilidad ambiental

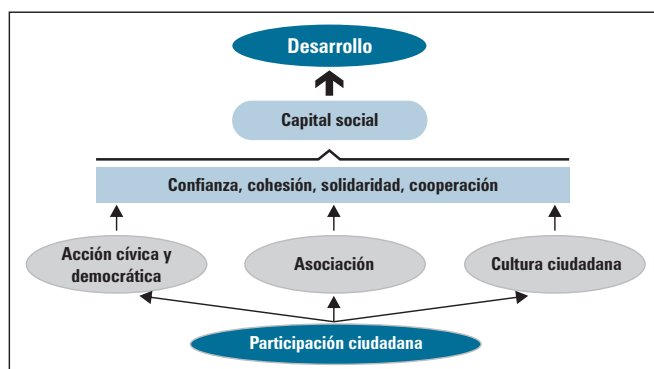
Manifestación		Ejemplos
Elección de representantes		Votaciones para cargos de elección pública
Asociación	Conformación y/o adscripción a organizaciones o redes sociales que agremian intereses de conjuntos de organizaciones o sectores	- Sindicatos - Federaciones - Confederaciones - Gremios - Redes
	Conformación y/o adscripción a partidos o movimientos políticos	- Partidos políticos - Movimientos políticos - Grupos Significativos de ciudadanos
	Conformación y/o adscripción a organizaciones sociales con vocación productiva y/o de generación de beneficios económicos.	- Empresas del Sector de la Economía Solidaria - Asociaciones de productores - Iniciativas productivas de las Organizaciones de Base
Cultura ciudadana	Cultura de la legalidad	- Cumplimiento ciudadano de las normas y acuerdos para la convivencia
	Cooperación con las autoridades y prevención del riesgo	- Uso de los canales institucionales de denuncia - Mecanismos alternativos de solución de conflictos
Cultura ciudadana	Actitudes proclives al bien común y la tolerancia	- Comportamiento cívico, solidario y de ayuda mutua

Esta noción amplia de participación ciudadana se enlaza con el concepto de capital social, entendido como el conjunto de bienes colectivos de tipo relacional que se construye en las sociedades. Las tres dimensiones señaladas arriba permiten orientar esfuerzos para generar y acumular capital social. En este sentido, este Plan asume que si nuestra sociedad fomenta adecuadamente la acción cívica y democrática, la asociación y la cultura ciudadana, logrará favorecer la confianza interpersonal y en las instituciones, la cohesión, la solidaridad y la cooperación, todas ellas variables constitutivas del capital social. El aumento del capital social reduce costos de transacción, genera ambientes proclives para los intercambios, favorece el trámite no violento de los conflictos, aumenta los niveles de legitimidad y de control ciudadano y favorece la creación de condiciones para la ampliación de opciones de elección. Es por ello que la generación y acumulación de capital social se considera un requisito clave para el desarrollo.

Adicionalmente, resulta necesario considerar que la lógica apenas descrita opera también en el sentido contrario. En efecto, la ventaja que tienen las sociedades que han logrado acumular capital social es, precisamente, que en ellas se materializan con más vigor las manifestaciones de la participación. Por eso, incidir de manera positiva en la participación y el capital social implica fomentar elementos que se retroalimentan entre sí.

Figura VII-7

Aproximación conceptual a la relación entre participación ciudadana, capital social y desarrollo



La relación entre participación ciudadana, capital social y desarrollo es especialmente relevante en el escenario colombiano por cuanto el diseño de nuestra democracia implica la existencia de un ideal descentralizador. Este ideal, que pretende incentivar la toma de decisiones contextualizadas y autónomas, tiene como herramienta fundamental la materialización de las distintas manifestaciones de la participación. En otras palabras, el desarrollo de la participación es un requisito para que la ciudadanía, en el nivel local, exprese correctamente sus necesidades y contribuya al diseño de las medidas necesarias para la solución de sus problemas, lo cual, desde la perspectiva de la democracia, fomenta el desarrollo. Es por ello que en este ámbito de acción la coordinación entre los niveles nacional y local es fundamental.

Colombia cuenta con diversas herramientas normativas y de política pública orientadas a incentivar la participación. En cuanto a la acción cívica y democrática, que incluye manifestaciones de carácter representativo y participativo, los artículos 258, 259 y 260 de la Constitución del 91 situaron al voto como un derecho y un deber primordial. En desarrollo de estos artículos, y tras una serie de reformas, se definieron y reglamentaron los períodos de ejercicio de las autoridades públicas del poder ejecutivo a nivel nacional, departamental y municipal, se establecieron los elementos constitutivos del sistema electoral y de partidos en corporaciones públicas de elección popular y se definieron ciertas reglas de comportamiento de las bancadas partidistas en dichas corporaciones⁵⁰⁵.

⁵⁰⁵ Herramientas importantes en este sentido son la Ley 130 de 1994 el Acto Legislativo 1 de 2009, el Acto legislativo 02 de 2002, la Ley 741 de 2002, el Acto Legislativo 01 de 2003, el Acto Legislativo 02 de 2004, la Ley 892 de 2004, la Ley 974 de 2005 y la Ley 996 de 2005.

Sumado a lo anterior, el ordenamiento jurídico, mediante la Ley 134 de 1994, otorga a los ciudadanos mecanismos de democracia directa para asumir individual o colectivamente la conformación, ejecución y control del poder político a través de la participación. De igual forma, los desarrollos normativos de la Constitución, así como la necesidad de introducir una mirada ciudadana a los temas sectoriales, han propiciado la creación de una variedad de instancias y canales de participación que permiten a los ciudadanos involucrarse en la consulta, deliberación y decisión sobre asuntos de importancia colectiva cuya normatividad es extensa. La leyes de promoción de los organismos de acción comunal y la ley orgánica del Plan Nacional de Desarrollo⁵⁰⁶, son referentes fundamentales en ese sentido.

En cuanto a la asociación, la Constitución de 1991, mediante los artículos 38, 39 y 107, define el marco general mediante el cual se garantiza a los ciudadanos la posibilidad de organizarse para el desenvolvimiento de las distintas acciones que realizan en sociedad bien sea a fin de intervenir en la defensa y promoción de sus intereses y/o, con el propósito de vincularse a la gestión de su propio desarrollo.⁵⁰⁷ Y en cuanto a la cultura ciudadana resulta necesario señalar la importancia normativa de los Códigos Nacional de Policía y Nacional de Tránsito así como la Ley General de Educación⁵⁰⁸, en lo que compete al tema de la educación para la ciudadanía.

También es necesario resaltar cinco documentos de política pública que han incentivado las distintas manifestaciones de la participación ciudadana en el país. Así, se encuentra el documento CONPES 2779 sobre participación ciudadana aprobado en 1995, los CONPES 3278 de 2004 y 3566 de 2009 mediante los cuales se ha brindado apoyo a iniciativas ciudadanas de construcción de condiciones de desarrollo y paz -específicamente a los Programas Regionales de Desarrollo y Paz (PDP), en un esfuerzo por contribuir a la materialización del concepto expansivo de la democracia participativa; el CONPES 3661 de 2010 para el Fortalecimiento de los organismos de acción comunal, y el CONPES 3639 de 2010 que define la política de desarrollo empresarial para el sector de la economía solidaria.

Con todo, resulta necesario reconocer que el marco normativo vigente en los temas relacionados con la participación es amplio y disperso, y que la expedición de normas constantes y específicas (ya sea sectoriales o intersectoriales) no ha bastado para consolidar en nuestro país un esfuerzo de participación coordinado

⁵⁰⁶ Leyes 743 de 2002 y 152 de 1994, respectivamente.

⁵⁰⁷ Los Decretos 2150 de 1995 y 426 de 1996 regulan los mecanismos que le permiten a los ciudadanos constituir asociaciones, corporaciones y, en general, entidades sin ánimo de lucro. Del mismo modo que la ley 10 de 1991 y su Decreto reglamentario 1100 de 1992, así como los artículos 70 y 71 de la ley 79 de 1988, y el decreto 4588 de 2006, reglamentan a las organizaciones del sector solidario.

⁵⁰⁸ Ley 115 de 1994.

y de alto impacto. En general resulta necesario indicar que, a pesar de los avances experimentados, Colombia afronta el desafío de profundizar la participación como elemento determinante de la gestión del desarrollo, bajo el entendido que la construcción de sociedad debe permitir a los ciudadanos reconocerse como parte de ella e involucrarse en la definición de su destino.

En consecuencia, y con el propósito de crear condiciones que permitan el fomento de la participación ciudadana, el presente plan pretende impulsar acciones en algunos frentes considerados como críticos. Éstos son los de la planeación y presupuestación participativa, la revisión de mecanismos, instancias y normas de participación, la organización autónoma de la sociedad civil, la cultura ciudadana y la gestión del conocimiento.

b. Lineamientos estratégicos

El seguimiento, por parte de las autoridades del Estado, a distintas experiencias de participación ha producido un aprendizaje significativo sobre sus limitaciones y potencialidades. Derivado de este aprendizaje, el presente Plan plantea la consolidación de una Agenda Nacional de Participación Ciudadana. Dicha Agenda, que compromete los esfuerzos de entidades del orden nacional y territorial y que pretende convocar a diversos actores públicos, privados y académicos en torno al fomento de la participación, proporcionará líneas de acción prioritarias que deberán ser ajustadas, complementadas y consolidadas de acuerdo al enfoque de tipo regional y étnico diferencial. La Agenda Nacional de Participación Ciudadana está conformada por los cinco lineamientos que se exponen a continuación y en su adecuada coordinación jugará un rol fundamental el Ministerio del Interior y de Justicia.

1. Fomento al Sistema Nacional de Planeación e impulso a la presupuestación Participativa. Dimensión: Acción Cívica y Democrática

La promoción de la planeación y presupuestación participativa es un desafío esencial en el marco de la Agenda Nacional de Participación Ciudadana. Desde hace varios años han tenido lugar diversas manifestaciones de esta naturaleza que, acompañadas por los Consejos Nacional y Territoriales de Planeación, han logrado acercar a la institucionalidad pública y a la Sociedad Civil en la concertación de las prioridades de desarrollo⁵⁰⁹.

⁵⁰⁹ Algunas de las variadas experiencias de este tipo son: Los Sistemas Regionales de Planeación del Magdalena Medio, del Oriente Antioqueño y, de los Montes de María; la construcción de planes y presupuestos participativos de Bogotá, Medellín, Cartagena, del área metropolitana del Centro Occidente Colombiano - Pereira, Dosquebradas, Virginia, Samaniego, Pasto, Toribío, entre otras.

Del mismo modo, las oportunidades creadas por el marco institucional han carecido en ocasiones del suficiente vigor o acompañamiento para modificar prácticas tradicionales no orientadas al beneficio de la ciudadanía. Consciente de sus potencialidades y limitaciones, el Gobierno nacional buscará fortalecer y consolidar el Sistema Nacional de Planeación, así como fomentar la construcción de Sistemas y experiencias Regionales y locales de Planeación y Presupuestación Participativa. Con este impulso, y la adecuada articulación con el nivel nacional, se espera: (1) impulsar la compatibilidad de los planes de desarrollo de distinto nivel territorial; (2) incentivar la priorización de proyectos con arreglo a los presupuestos de la nación, los departamentos y los municipios por parte de las comunidades; (3) Otorgar un rol de mayor relevancia al Consejo Nacional de Planeación y a los Consejos Territoriales de Planeación en el diseño, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y de las tareas vinculadas con la gestión del desarrollo, y con ello, revitalizar el Sistema Nacional de Planeación; (4) brindar asistencia técnica a actores públicos y privados territoriales para que desarrollen iniciativas orientadas a la planeación y presupuestación participativa; (5) promover un diálogo nacional alrededor de las propuestas de Visión 2019 sometidas a discusión pública por el Estado colombiano y; (6) Afinar los mecanismos de convocatoria y participación a los escenarios de consulta y/o deliberación alrededor de la planeación y presupuestación del desarrollo.

2. Consolidación de la Política Nacional sobre Mecanismos, Canales e Instancias de Participación Ciudadana. Dimensión: Acción Cívica y Democrática

Colombia cuenta con una oferta institucional de mecanismos, instancias y canales de participación ciudadana cuya importancia radica en las potencialidades que ofrece para facilitar el acceso de los ciudadanos a procesos reales de toma de decisiones. Sin embargo, esta alta oferta de mecanismos, instancias y canales ha generado fragmentación, poca coordinación y reducida complementariedad entre los mismos y entre las dependencias encargadas de promoverlos.

En atención a lo anterior, el Gobierno nacional formulará una política nacional sobre mecanismos, instancias y canales de Participación Ciudadana conformada, al menos, por los siguientes elementos: (1) un debate amplio con la ciudadanía sobre el balance y rediseño de la oferta institucional nacional y territorial de participación ciudadana; (2) la expedición de una Ley Estatutaria sobre participación ciudadana de carácter general, que amplíe el alcance de la Ley 134 y permita la articulación de las normas hoy existentes; (3) la creación de una oferta articulada de mecanismos, instancias y canales de participación que permita la depuración de los mismos y el correcto relacionamiento entre los niveles nacional y local por un lado, y

sectorial e intersectorial por el otro; (4) la introducción de técnicas y metodologías que mejoren la efectividad y representatividad de dicha oferta a partir de un ejercicio de aprendizaje de experiencias exitosas de participación ciudadana y; (5) la generación de estrategias para la promoción tanto de los esfuerzos de conformación de instancias de discusión de carácter ciudadano como la correcta identificación e institucionalización de sus aportes.

3. Construcción de la Política Nacional de Fortalecimiento a Expresiones Asociativas de la Sociedad Civil. Dimensión: Asociación

Consciente de la importancia que tiene el fortalecimiento de la Sociedad Civil y de las expresiones de organización social en el marco de esta Agenda, el Gobierno nacional consolidará una Política Nacional de Fortalecimiento a expresiones asociativas de la Sociedad Civil cuyo desarrollo priorizará y considerará, al menos, los siguientes elementos: (1) la promoción de mecanismos para medir y caracterizar el mejoramiento de las capacidades organizacionales de las Organizaciones Sociales; (2) la promoción de iniciativas de aprendizaje nacional sobre los aportes que realizan, en términos de capital social, los distintos tipos de expresiones de la Sociedad Civil así como la identificación y promoción de manifestaciones asociativas que jalonan el cambio social de manera positiva, tales como las que promueven la Inversión Social Privada y la confluencia de intereses de distintos sectores en torno a la superación de la vulnerabilidad; (3) la continuidad al apoyo a los Organismos de Acción Comunal como herramienta fundamental de la democracia local; (4) el fomento a los movimientos de agremiación y federación de expresiones asociativas con el propósito principal de generar canales de interlocución en temas de política pública priorizados; (5) el impulso al fortalecimiento de los partidos políticos entendidos como expresiones ciudadanas; (6) el apoyo a las empresas del sector de la economía solidaria ratificando su carácter empresarial, social y solidario y, reconociendo su potencial para generar prosperidad entre sus asociados y a nivel comunitario; (7) la continuidad del acompañamiento a iniciativas ciudadanas de construcción de condiciones de desarrollo y paz impulsadas por los Programas Regionales de Desarrollo y Paz en alianza con la Cooperación Internacional, la Banca Multilateral y la institucionalidad pública de distinto orden territorial; (8) la inclusión de estrategias pedagógicas de sensibilización ciudadana sobre la importancia de la asociación como herramienta para la vinculación a la discusión, implementación y evaluación sobre asuntos públicos; (9) la promoción y fomento a instrumentos de control social en los ejes estratégicos de inversión del país y; (10) el fomento de canales institucionales para el permanente diálogo entre actores del Estado, de la Sociedad Civil, la academia y el sector privado.

4. Construcción de la Política Nacional de Cultura Ciudadana **Dimensión: Cultura Ciudadana**

La meta de consolidar una convivencia orientada por el respeto a las leyes y normas y por el cumplimiento de los acuerdos que cada vez es suscrita con más vigor por las autoridades del nivel municipal —que son determinantes en el logro de estos propósitos—, es una muestra de la importancia y entendimiento que la sociedad colombiana ha venido desarrollando en este sentido. Del mismo modo, lo es la ratificación de la importancia que tiene fortalecer una cultura proclive al diálogo y la paz, al respeto de la diferencia, a la solidaridad y a la democracia en un sentido sustantivo, es decir, como un sistema de convivencia cuyo criterio fundamental es la protección de lo público y el respeto de la identidad dentro del marco de las libertades y los deberes ciudadanos.

Por ello, el Gobierno nacional promoverá la formulación de una Política Nacional de Cultura Ciudadana en la que sus elementos constitutivos atenderán los retos vinculados con: (1) la interiorización del valor que tiene el cumplimiento de las normas y acuerdos sociales; (2) la generación de un rechazo social firme frente a las manifestaciones que contravienen la convivencia pacífica; (3) el trámite no violento de los conflictos y la prevención de los mismos; (4) la apertura de espacios para la manifestación de las diferencias, de los intereses de las minorías y del rescate y preservación y rescate de la identidad; (5) la promoción de un sentido de cooperación con las autoridades y el desincentivo de las conductas que invitan a ejercer justicia por mano propia; y (6) la promoción de prácticas que fomenten el cumplimiento de acuerdos, el comportamiento solidario y la confianza interpersonal. Para la consolidación de esta política se realizarán esfuerzos interinstitucionales que promoverán acciones pedagógicas y de promoción de los retos apenas señalados.

5. Consolidación de un Sistema de Información y Gestión del Conocimiento para la Participación ciudadana, el desarrollo del Capital Social y la Cultura Ciudadana. Dimensión: Transversal

El reto del Gobierno nacional en el fomento de la participación ciudadana está estrechamente vinculado con la posibilidad de adecuar, articular y potenciar las condiciones creadas para promover la vinculación de los ciudadanos y sus organizaciones en la discusión de los asuntos públicos y, de aprovechar las condiciones que generan las tecnologías de información y comunicaciones en este propósito.

Convertir este reto en algo posible implica generar un aprendizaje que, basado en la experiencia, permita tomar decisiones que impacten positivamente el ámbito

de la participación ciudadana. Para promover este aprendizaje, el Gobierno nacional impulsará, sobre la base del actual SIDEPAR del MIJ, la consolidación de un Sistema de Información y Gestión del Conocimiento para la participación ciudadana, el desarrollo del capital social y la cultura ciudadana cuyos elementos centrales serán: (1) la consolidación de un registro único de expresiones asociativas de la Sociedad Civil; (2) el registro sistemático de experiencias significativas de participación ciudadana orientados al reconocimiento del desempeño real de las instancias de participación y de las iniciativas institucionales, sociales y privadas desplegadas alrededor del propósito de la participación; (3) el fomento a la conformación de un observatorio que traduzca en aprendizajes, buenas prácticas y recomendaciones de política los logros y límites de las experiencias de participación ciudadana recogidas; (4) la generación de líneas de base sobre cultura ciudadana y capital social; y (5) la promoción de foros, congresos e investigaciones que vinculen a universidades y centros de pensamiento en la reflexión sobre la trayectoria y la prospectiva de la participación ciudadana en Colombia.

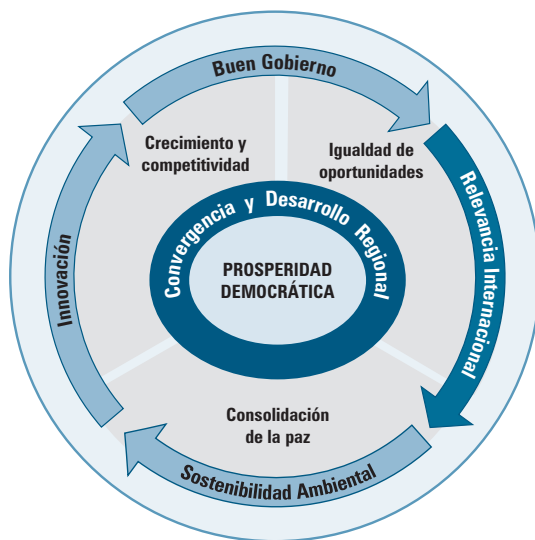
c. Metas e indicadores

Tabla VII-6

Dimensión	Metas	Indicadores asociados	Ponderación de los indicadores	Totales
Acción cívica y democrática	Fortalecer y profundizar el alcance del Sistema Nacional de Planeación y promover las prácticas de presupuestación participativa a escala nacional, departamental y municipal.	Estructura y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación revisado	20%	100%
		Agenda de trabajo conjunto permanente entre el Consejo Nacional de Planeación establecida y en funcionamiento	20%	
		Experiencias de sistemas regionales participativos y de ejercicios de prospectiva local de planeación apoyados	20%	
		Experiencias de presupuestación participativa identificadas y apoyadas	20%	
		Armonización entre planes locales y Plan Nacional de Desarrollo realizada	20%	
	Formular e implementar la Política de mecanismos de participación ciudadana.	Proceso de deliberación ciudadana sobre mecanismos e instancias de participación efectuada	25%	100%
		Nueva ley estatutaria sobre participación presentada a consideración del Congreso	25%	
		Nuevo CONPES de participación ciudadana elaborado	25%	
		Oferta institucional de participación revisada y ajustada	25%	

Dimensión	Metas	Indicadores asociados	Ponderación de los indicadores	Totales
Asociación	Formular e implementar la Política Nacional de Fortalecimiento a expresiones asociativas de la sociedad civil.	Proceso de deliberación ciudadana sobre la importancia de las herramientas de asociación	25%	100%
		Documento de política sobre asociación elaborado	25%	
		Experiencias de fomento a la asociatividad apoyadas	25%	
		Incentivos institucionales para el fomento de la asociatividad creados	25%	
Cultura Ciudadana	Formular e implementar la Política Nacional de Cultura Ciudadana.	Proceso de deliberación ciudadana sobre la importancia de la cultura ciudadana	25%	100%
		Documento de política sobre cultura ciudadana elaborado	25%	
		Experiencias de fomento de la cultura ciudadana identificadas y a la asociatividad apoyadas	25%	
		Incentivos institucionales para el fomento de la cultura ciudadana creados	25%	
Transversales	Crear y promover la producción periódica de conocimiento del Sistema de Información y Gestión del Conocimiento para la participación ciudadana, el desarrollo del capital social y la cultura ciudadana.	Mediciones sobre capital social, cultura política, participación, asociatividad y cultura ciudadana efectuadas	25%	100%

B. Relevancia internacional



“Colombia está llamada a jugar un papel muy relevante en los nuevos espacios globales, y aspiramos asumir el liderazgo que nos corresponde en los escenarios internacionales. Hay que “saber globalizarse” y no simplemente “dejarse globalizar”. Para ello pondremos en marcha una política exterior moderna que mire hacia el futuro, con una estrategia diplomática que multiplique y haga más eficaz la presencia de Colombia en los organismos multilaterales y profundice las relaciones bilaterales”⁵¹⁰.

En los últimos años, la posición e importancia de Colombia en los escenarios globales se ha fortalecido y el país ha pasado a ocupar un lugar de mayor relevancia en la comunidad internacional. Sin embargo, en términos económicos y comerciales. Colombia es todavía una economía comparativamente cerrada. Si bien en los últimos años el país ha avanzado en la negociación de tratados de libre comercio con otras economías, todavía hay mucho camino por recorrer. A modo ilustrativo, encontramos que mientras la suma del PIB de los países con los cuales Colombia tiene acuerdos comerciales es cercana a USD\$3,2 billones, en Chile o México esta cifra es superior a USD\$35 billones. Así mismo, encontramos que en 2009 la participación de las exportaciones de Colombia hacia sus tres primeros destinos fue de 56%, frente a 31% en Brasil, 34% en Argentina, 36% en Chile

⁵¹⁰ Con base en el discurso de posesión del Presidente Juan Manuel Santos (7 de agosto de 2010).

y 42% en Perú. Esta falta de diversificación de mercados y productos genera una excesiva concentración de riesgo, supeditando el desarrollo del comercio exterior a la dinámica y fluctuaciones de unas pocas economías o a las dinámicas internacionales de precios de unos pocos productos.

Ahora bien, la política exterior no se centra exclusivamente en las relaciones económicas y comerciales. Por lo contrario, abarca un espectro mucho más amplio que incluye adicionalmente dimensiones políticas, migratorias, ambientales, energéticas, laborales y de seguridad. En este sentido, el desarrollo de una política exterior integral para Colombia implica la necesidad de (1) consolidar la inserción y relevancia internacional del país, para lo cual es clave implementar los TLC con Canadá, EFTA, Estados Unidos y la Unión Europea, (2) afianzar los vínculos con América Latina y el Caribe, (3) desarrollar estrategias de inserción activa en el Asia-Pacífico, (4) diversificar el relacionamiento en los escenarios multilaterales, destacando el ingreso a la OCDE y la APEC, (5) fortalecer y diversificar la cooperación internacional, como país oferente y como país receptor, y (6) impulsar la política migratoria y fortalecer el servicio consular.

Así mismo, una parte de trascendental importancia en la política internacional de Colombia es el desarrollo de fronteras. Las fronteras, tanto terrestres como marítimas, son una importante fuente de desarrollo e integración para el país. Colombia cuenta con fronteras marítimas y terrestres con once países. En éstas, se identifican ejes comerciales estratégicos así como zonas ambientales de gran importancia.

La aplicación de una estrategia diferenciada de desarrollo de las fronteras es inaplazable para el país.

1. Inserción productiva a los mercados internacionales

a. Diagnóstico

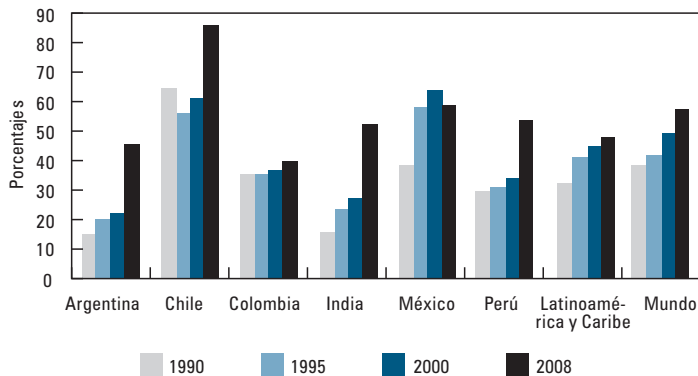
En la última década, Colombia ha implementado satisfactoriamente una estrategia de inserción en la economía global, con el objetivo de maximizar los beneficios de un acceso preferencial estable y de largo plazo de la oferta de bienes y servicios a los grandes mercados del mundo, atraer más inversiones, lograr un correcto aprovechamiento de los factores productivos e incorporar nuevas tecnologías al aparato productivo nacional.

A pesar de lo anterior, Colombia continúa siendo una economía relativamente cerrada. En 1990 el país tenía un grado de apertura muy similar al de Latinoamérica y el mundo (figura VII-8), y se ha quedado rezagado no sólo con respecto a

estos grupos, sino en relación con países con una estructura comercial similar⁵¹¹. Al evaluar las exportaciones per cápita de Colombia y compararlo con países de un nivel similar de desarrollo, se observa que se encuentra en un nivel muy inferior al de países como Chile o Costa Rica⁵¹².

Figura VII-8

Comercio (exportaciones más importaciones) como porcentaje del PIB*



Fuente: Banco Mundial.

* El último dato del Mundo corresponde a 2007.

Una estructura arancelaria caracterizada por altas tarifas le resta competitividad a las exportaciones y a los productos de cualquier país, ocasionando distorsiones en los patrones de producción. En Colombia, la tasa de arancel promedio para materias primas y bienes de capital es alta con respecto a otras economías de la región⁵¹³, lo cual genera desventajas competitivas en la estructura de costos de los productores nacionales que se abastecen con insumos importados.

⁵¹¹ De un grupo de 18 países en desarrollo, con composición de exportaciones según el sistema armonizado similar y composición de importaciones similar por uso o destino económico, se muestran en la figura aquellos que tenían un indicador de apertura cercano al de Colombia, y ahora lo han superado ampliamente.

⁵¹² Para 2009 las exportaciones per cápita de Colombia fue de USD\$884, para países como Chile; este indicador se sitúa en USD\$3.979, Costa Rica USD\$2.757, Argentina USD\$1.657. Vale la pena resaltar que ese indicador da la medida aproximada para establecer el poder de compra de un habitante promedio de un país.

⁵¹³ Según datos de UNCTAD, en 2009 Colombia registró una tasa de arancel nominal promedio ponderado del 11,1%, mientras otros países de la región registraron tasas promedio más bajas como es el caso de México (8,4%), Chile (6%), Costa Rica (3,7%) y Perú (2,6%). Para el mismo año, Colombia registró tasas de arancel nominal promedio del 8% para bienes de capital, el 20% para bienes de consumo y el 10% para bienes intermedios y materias primas. Perú se destaca por imponer las tasas de arancel más bajas en la región: el 0,1%, el 8,5% y el 2,4%, respectivamente. Cálculos DNP-DDE.

Disponer de una estructura arancelaria caracterizada por bajos aranceles, sin protecciones efectivas negativas⁵¹⁴ o excesivas, permitirá reducir costos de producción y generar una reconversión en la producción nacional, que facilite el ingreso a los mercados internacionales con productos más competitivos y que pueda enfrentar la entrada de bienes importados.

Colombia le ha apostado de manera consistente a un proceso de internacionalización sobre la base de reglas claras, estables y predecibles que gobiernen el comercio internacional. Sin embargo, mientras el Sistema Multilateral de Comercio avanza en la consolidación de dichas reglas, es necesario utilizar otras herramientas de relacionamiento e integración y de liberalización comercial, con el fin de evitar que las exportaciones colombianas sean desplazadas en terceros mercados.

De otra parte, las exportaciones colombianas continúan concentradas en pocos productos y pocos destinos. El 50% de las exportaciones de bienes del país se concentra en petróleo, carbón y ferroníquel, mientras que el sector industrial representa sólo el 38% del total exportado⁵¹⁵. Así mismo, aunque los servicios representan el 63% de la producción del país, tan sólo aportan el 11% de las exportaciones totales⁵¹⁶.

Más del 50% de las exportaciones de Colombia se concentra principalmente en dos destinos, los Estados Unidos (39,9%) y Venezuela (12,3%). Esta situación refleja un alto grado de vulnerabilidad que se evidenció con más fuerza entre 2008 y 2009 con la reducción de las exportaciones a Venezuela y Ecuador, y la disminución de la demanda por parte de los Estados Unidos y la Unión Europea causada por la crisis internacional⁵¹⁷.

Este tipo de fenómenos resaltan la necesidad de mejorar el acceso a otros destinos de exportación, para lo cual es importante la negociación y suscripción de nuevos acuerdos de libre comercio, de conformidad con la agenda que priorice el Consejo Superior de Comercio Exterior, así como la implementación y administración de los acuerdos suscritos recientemente. La negociación de estos acuerdos permitirá diversificar el destino de las exportaciones y contribuir al incremento de la oferta

⁵¹⁴ La protección efectiva negativa se da cuando un sector debe adquirir una materia prima con un arancel elevado, pero su bien final ingresa con un arancel más bajo o está totalmente desgravado. Esto hace que los mismos productos elaborados en otros países tengan ventaja de precio por ser elaborados con materias primas más económicas, pues se rigen por los precios internacionales.

⁵¹⁵ Datos del año 2009. Fuente: DANE.

⁵¹⁶ Se toman las exportaciones como el total de los ingresos por bienes y servicios no factoriales del año 2009 de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Fuente: Banco de la República. Cálculo DNP - DDE.

⁵¹⁷ Las exportaciones colombianas de bienes a Venezuela pasaron de representar el 16,2% en 2008 al 3,8% en 2009. Así mismo, la disminución en el monto exportado entre 2008 y 2009 fue del 8,4% con destino a Estados Unidos (1.174 millones de dólares FOB), del 42,7% a Alemania, el 11,2% a Bélgica y el 16,2% a Ecuador. Fuente: DANE. Cálculos DNP - DDE.

exportable. La implementación y administración de los acuerdos tendrá como objetivo garantizar el adecuado cumplimiento de los compromisos, con los ajustes institucionales que ello implique, y aprovechar las oportunidades que representan para mejorar el acceso a mercados internacionales.

En particular, la adecuación institucional a los nuevos desafíos que imponen los tratados en el marco multilateral y bilateral, representa un importante reto para la definición de marcos regulatorios que permitan el cumplimiento y el aprovechamiento de los compromisos pactados.

Por el lado de la inversión, se observa que en los últimos años ha mostrado un notable dinamismo⁵¹⁸; este rubro pasó de representar el 16,6% del PIB en 2002 al 23,4% en 2009, llevando al país a niveles superiores al promedio de los países de ingreso medio alto⁵¹⁹. Colombia es ahora, un destino atractivo para la inversión extranjera directa (IED), pues incrementó la IED recibida de USD\$2.436 millones en 2000 a USD\$7.260 millones en 2009⁵²⁰. De esta manera, el nuevo reto para el país es consolidar estos resultados e incentivar para que la inversión continúe contribuyendo a la transformación productiva del país, dinamice la transferencia de tecnología y produzca externalidades positivas en la economía nacional⁵²¹.

De otra parte, en la última década el comercio —entendido como la suma de importaciones y exportaciones—, se ha incrementado, en valor, 2,65 veces alcanzando los USD\$64.000 millones en 2009, que representan 123,8 millones de toneladas movilizadas por los distintos modos de transporte. Este incremento ha implicado una fuerte demanda sobre la infraestructura física, al igual que sobre la institucionalidad gubernamental involucrada en las operaciones de control, vigilancia y supervisión del comercio; y especialmente sobre la infraestructura tecnológica tanto privada como pública en las operaciones de comercio exterior.

Cabe señalar que si bien Colombia ha realizado valiosos esfuerzos en la implementación de reformas para facilitar el tránsito de mercancías⁵²², el país ha disminuido su competitividad en los procedimientos para importaciones y

⁵¹⁸ Formación Bruta de Capital Fijo. Fuente: DANE, cálculos DDE - DNP.

⁵¹⁹ Según el Banco Mundial, el promedio de los países de ingreso medio alto está el 21,2% en 2009.

⁵²⁰ Esto se ve reflejado en el índice de desempeño de atracción de Inversión Extranjera Directa (IED) publicado por la UNCTAD en su "Informe sobre las Inversiones en el Mundo 2010", que mide 141 países eliminando los efectos del tamaño de cada economía, donde Colombia pasó de ubicarse en el puesto 81 en 2000 al puesto 55 en 2009, superado en Suramérica sólo por Chile y Perú que se ubican en los puestos 26 y 49, respectivamente.

⁵²¹ Estos objetivos no se logran únicamente con inversión en Colombia, sino también a través de inversión de Colombia en el extranjero, que también ha aumentado, al pasar de USD\$325 millones en 2000 a USD\$3.025 millones en 2009.

⁵²² Según el informe Doing Business 2010, Colombia logró reducir el tiempo de exportación de 34 a 14 días entre 2006 y 2009.

exportaciones, la administración de aduanas, el ambiente regulatorio, la seguridad física y el acceso a los mercados interno y externo⁵²³. Adicionalmente, en Colombia los costos de transporte son un 35% más elevados que el promedio de Latinoamérica y el Caribe en el caso de las exportaciones y un 21% en el caso de las importaciones⁵²⁴.

Estos elementos expresan la necesidad de implementar una estrategia de internacionalización que permita aumentar la participación de Colombia en el mercado global estimulando la competitividad de la producción nacional, a través de: (1) una política arancelaria para promover la transformación productiva, (2) la negociación, implementación y administración de acuerdos internacionales, (3) la promoción de la inversión, y (4) la facilitación del comercio.

b. Lineamientos estratégicos

1. Política Arancelaria para Promover la Transformación Productiva

La política arancelaria colombiana debe promover la generación de ventajas competitivas, minimizar las distorsiones causadas en el precio de las importaciones, e inducir la transformación productiva que permita aprovechar las ventajas competitivas del país.

Esta política debe diseñarse de modo tal que sea consecuente con las consideraciones fiscales, que su estructura sea elaborada mediante la aplicación de criterios generales, que reduzcan la dispersión de las tasas, faciliten la administración del comercio, no aumenten las protecciones efectivas y no generen protecciones efectivas negativas. La aplicación de estos criterios debe contribuir a un aumento la producción agregada, el empleo y el bienestar general.

2. Negociación, implementación y administración de Acuerdos Comerciales Internacionales

Un mejor acceso a materias primas competitivas, permitirá mejorar la capacidad de competencia de los productos colombianos en el mercado mundial. Sin embargo, para lograr acceso efectivo a los mercados, es necesario continuar la estrategia de negociación, implementación y administración de acuerdos internacionales bilaterales. Así como apoyar y acompañar las negociaciones multilaterales que se dan en el seno de la Organización Mundial de Comercio.

⁵²³ De acuerdo con el Índice de Facilitación del Comercio del Foro Económico Mundial para 2010, Colombia pasó del puesto 75 entre 118 países en 2008 al 91 entre 125 en 2010.

⁵²⁴ Según Doing Business, el costo por contenedor de 20 pies para importar o exportar es de alrededor de USD\$1.760.

La implementación de esta estrategia permitirá remover las barreras arancelarias y no arancelarias que enfrentan los exportadores colombianos, y la integración a cadenas internacionales de valor. Igualmente, definirá reglas claras con socios prioritarios en aspectos conexos al comercio de bienes y servicios, para fomentar y facilitar los intercambios. Para lograr este objetivo el Gobierno nacional, a través del Consejo Superior de Comercio Exterior, priorizará los mercados objetivo para la negociación de acuerdos comerciales y gestionará la participación en foros y organizaciones multilaterales. También se realizarán los ajustes institucionales y normativos necesarios para asegurar el cabal cumplimiento de los compromisos asumidos, sobre la base de una estrecha coordinación interinstitucional, así como un adecuado aprovechamiento de las oportunidades que supone dicha participación.

En el esfuerzo por diversificar los destinos de exportación será fundamental desarrollar la estrategia para el Asia-Pacífico coordinada por la Cancillería y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Como complemento a esta estrategia se continuará impulsando y participando activamente en el Foro ARCO del Pacífico latinoamericano, como una plataforma para profundizar relaciones económicas y comerciales entre los países del ARCO y el Pacífico asiático. Este escenario permitirá lograr la convergencia regional en materias como origen, inversión, servicios, normalización, reglamentación técnica y medidas sanitarias y fitosanitarias, entre otras. En el marco de esta estrategia para el Asia-Pacífico se mantendrá el objetivo de buscar ingreso de nuestro país a la Asociación de Cooperación Económica Asia- Pacífico (APEC).

En igual medida, deberá continuarse el esfuerzo desplegado en el último año para fortalecer las relaciones comerciales con los países del Medio Oriente, en atención a su capacidad financiera y condición de importadores netos de alimentos y materias primas que tienen naciones como las que conforman el Consejo de Cooperación del Golfo (GCC por sus siglas en inglés).

Dentro del ámbito de relaciones con los países de la región, es necesario trabajar en el diseño y negociación de un nuevo marco jurídico que regule las relaciones con Venezuela a partir de abril de 2011, cuando caduquen las preferencias arancelarias en el marco de la CAN. De la misma forma, se continuará trabajando en la Agenda Estratégica aprobada en febrero de 2010 por la CAN, que establece como prioridad la continuación de los trabajos para consolidar la libre circulación de bienes, servicios y personas; adicionando áreas de trabajo en materia de encadenamientos productivos y fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas. Igualmente, en el marco de la ALADI Colombia seguirá en el proceso de profundización buscando espacios de convergencia en la región; así como en el Área de Integración profunda, compuesta por Colombia, Chile, México y Perú, en la cual se espera avanzar en temas de facilitación del movimiento de personas, movimiento de capitales, comercio de servicios, acceso al mercado e integración energética.

En igual sentido, se considera importante que Colombia fortalezca las relaciones comerciales y de cooperación con los países de la Asociación de Estados del Caribe. Desde el Grupo Especial de Comercio, Colombia viene impulsando la profundización de los acuerdos regionales y el diseño de una agenda de fortalecimiento de capacidades, como base para poder empezar a diseñar un posible esquema de convergencia regional.

Adicionalmente, las entidades nacionales, bajo la coordinación de la Presidencia de la República, profundizarán su participación en el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, mecanismo que favorece la conceptualización, el financiamiento y la ejecución de emprendimientos tangibles y que remueven obstáculos para la integración. En consecuencia, Colombia seguirá trabajando y aportando su capacidad institucional en las áreas de infraestructura de transportes, energía y telecomunicaciones; facilitación comercial para la competitividad; salud; medio ambiente; desastres naturales y vivienda; entre otras.

Otra estrategia importante en el proceso de inserción de Colombia en la economía mundial, es el diseño de un plan para la aceptación dentro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). El ingreso a la esa organización le permitirá al país beneficiarse de los trabajos y las experiencias en formulación de política pública de las economías líderes del mundo.

En la misma línea y con el propósito de orientar esfuerzos en materia de promoción comercial hacia nuevos destinos de exportación, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo continuará trabajando de manera coordinada con Proexport en el diseño de planes generales de aprovechamiento de los acuerdos comerciales y programas de exportaciones de bienes y servicios en sectores estratégicos. Igualmente se trabajará en la estructuración de un mecanismo de articulación con las cámaras de comercio para fortalecer y apoyar la oferta exportable de bienes y servicios. Por su parte, el Programa de Transformación Productiva del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, seguirá avanzando en la identificación y consolidación de sectores con potencial exportador.

El objetivo de diversificación de la oferta exportable de la estrategia de negociación, implementación y administración de acuerdos internacionales, tendrá como principal pilar una política de promoción de las exportaciones de servicios. Esta política incluirá la continuación del diseño de un sistema estadístico confiable y homogéneo en la producción y el comercio exterior de servicios, así como en la determinación de un mecanismo que defina las operaciones de comercio exterior, conforme a los parámetros de la Organización Mundial del Comercio, y la implementación de su registro.

3. Promoción de la inversión

La inversión transnacional proporciona acceso al mercado y a recursos —financieros, humanos y naturales—, constituyéndose en una fuente importante de transferencia de tecnología, conocimiento y mejores prácticas. Por tanto, se diseñará una política de promoción, dirigida a facilitar la inversión de los empresarios nacionales y extranjeros en Colombia y de los inversionistas colombianos en el exterior.

Para tal fin, se implementará una agenda estratégica de negociación de Acuerdos Internacionales de Inversión (AII) enfocada en los países que resulten prioritarios para establecer Acuerdos Comerciales más profundos —que involucren temas sustanciales adicionales al de inversión—, o Tratados de Libre Comercio. Esta agenda buscará ofrecer condiciones favorables a las inversiones de países que son de interés para Colombia, al tiempo que se buscará un efectivo aprovechamiento de los acuerdos por parte de los inversionistas colombianos en el exterior.

La interposición de tributos y gravámenes constituye una barrera para el flujo internacional de mercancías, servicios y capitales. Los acuerdos de doble tributación (ADT), como parte de la batería de instrumentos que promueven la inversión extranjera, buscan evitar la doble o múltiple tributación sobre una misma renta y atacar la evasión fiscal internacional.

De manera independiente a la negociación de AII, la agenda de política exterior considerará la negociación de ADT, reconociendo la capacidad del instrumento para generar condiciones jurídicas favorables a la inversión extranjera y a la inversión colombiana en el exterior; evaluando en cada caso la más conveniente distribución de las potestades tributarias entre los Estado.

Paralelamente con la negociación de acuerdos, se realizarán acciones dirigidas a garantizar el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos. En esta línea, se implementará la estrategia de fortalecimiento de la institucionalidad para atender posibles controversias internacionales de inversión, con lo que se garantizará un manejo eficiente de los recursos públicos invertidos en la defensa del Estado.

De la misma forma, se trabajará en la adopción de la *Ley Modelo de la Comisión de las Naciones Unidas sobre Arbitraje Comercial Internacional*⁵²⁵, considerando sus efectos sobre la reducción de los costos de arbitraje, y la generación de oportunidades a escala regional.

Colombia es reconocida en el ámbito internacional como una nación emergente con perspectivas elevadas de crecimiento. Muestra de ello es su inclusión dentro

⁵²⁵ Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional.

del grupo denominado CIVETS⁵²⁶. Esto representa una oportunidad para que el Gobierno nacional impulse acciones de promoción internacional orientadas a la atracción de inversión extranjera al país.

Los esfuerzos en materia de promoción a la inversión se complementarán con el ajuste de los incentivos del régimen de zonas francas y de contratos de estabilidad jurídica, de tal manera que contribuyan a la transformación productiva del país, dinamicen la transferencia de tecnología y produzcan externalidades positivas en la economía nacional.

La estrategia de promoción de la inversión extranjera en Colombia se complementará con acciones de promoción de la inversión colombiana en el exterior, dentro de las cuales se incluyen: acceso a información sobre oportunidades de inversión, regulación de la inversión en los países destino y perspectivas económicas, así como información en las oficinas comerciales de Proexport sobre las empresas que podrían desarrollar estudios del entorno de negocios en los mercados de interés para los inversionistas colombianos.

Teniendo en cuenta la institucionalidad que tiene el país para adelantar una estrategia de promoción, se asegurará la implementación y sostenibilidad de mecanismos de asignación de recursos que consideren la naturaleza especial de Proexport Colombia, y le provean los recursos necesarios en cada vigencia, para que adelante efectivamente las labores de promoción de inversión extranjera, turismo internacional y exportaciones no tradicionales. Este mecanismo permitirá efectuar un seguimiento directo a los recursos públicos que ejecuta.

4. Facilitación del comercio

La simplificación y racionalización de la regulación del comercio exterior apunta a facilitar todas aquellas interacciones que se dan entre organismos estatales de regulación, supervisión y control y los usuarios del sector privado, en el ejercicio de la actividad de comercio exterior. Esta política juega un rol preponderante no sólo en la mejora de la competitividad de la economía sino también en el efectivo aprovechamiento de las oportunidades de acceso a mercados que brindan los acuerdos comerciales.

Las iniciativas del Gobierno nacional estarán orientadas a acelerar los esfuerzos actuales de adecuación, modernización y simplificación de las operaciones comerciales a través de una eficiente reglamentación y agilización en los procedimientos de comercio exterior, el estímulo a la competencia en la provisión de servicios de facilitación comercial, masificación en el uso de tecnologías de información y comunicaciones para operaciones de comercio exterior, y también para divulgación

⁵²⁶ Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica.

de información de mercados y regulaciones de forma que se facilite la operación a las empresas.

Una de las principales acciones en este sentido es la de continuar con la implementación y mejora continua de procesos a través de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) y del MUISCA Aduanero, de forma que no sólo se oriente a agilizar los trámites comerciales, sino también a facilitar el uso de estas herramientas por parte de los usuarios. Con el objeto de mejorar la gestión de riesgo por parte de la autoridad aduanera y de permitir a los usuarios acceder a información en tiempo real sobre el estado de los procesos aduaneros y aranceles, se adelantarán proyectos de utilización de tecnologías de información y comunicaciones.

Con el ánimo de construir sobre esfuerzos anteriores, se avanzará en la implementación plena de las políticas plasmadas en el Documento CONPES 3469 de 2007: *Lineamientos para el control de la mercancía y la seguridad en los nodos de transferencia de comercio exterior* y el CONPES 3547: *Política Nacional Logística*, especialmente en lo referente a la Inspección Física Simultánea (IFSM), la inspección no intrusiva en los distintos nodos de transferencia, así como una homologación de horarios enfocada hacia la prestación de los servicios los 7 días de la semana durante las 24 horas del día. Estas políticas están actualmente iniciando sus fases operativas, por lo cual se debe acelerar su implementación y fortalecer su soporte tecnológico para permitir armonizarlas e incorporarlas a la operatividad de la VUCE.

Se debe avanzar también en la facilitación de acceso a la información sobre reglamentos técnicos vigentes en Colombia por parte de los productores nacionales y extranjeros, de forma tal que el país se adecue a las prácticas internacionales como las propuestas por la OCDE; esta iniciativa se implementará en un portal único de Internet para facilitar su consulta por parte de los interesados.

Mediante la suscripción de acuerdos entre países vecinos, se buscará compatibilizar los procesos y requisitos aduaneros de manera que se agilicen los tiempos de paso en los puntos de entrada y salida comercial. Es crucial que el país avance en las relaciones binacionales con Ecuador y Venezuela, para lograr la integración de los trámites y controles en los pasos de frontera en el modo terrestre, así como en la adecuación y fortalecimiento de la infraestructura común en dichos pasos con esas naciones.

Para evitar la duplicidad de trámites en el comercio bilateral⁵²⁷, el Gobierno nacional promoverá el intercambio de información para trámites aduaneros⁵²⁸ y

⁵²⁷ Iniciativas como estas son parte de los planes de acción de bloques de comercio tan dinámicos como el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico. APEC (2007). *APEC's Second Trade Facilitation Action Plan*. 2007/MRT/004. Ministers Responsible for Trade Meeting. Cairns, Australia, 6 July 2007.

⁵²⁸ Este mecanismo implica un intercambio de información entre las ventanillas únicas de los distintos países agilizando considerablemente los trámites aduaneros.

de esta manera fortalecerá la integración para facilitar el comercio. En este mismo sentido, se deberá incrementar la coordinación interinstitucional de autoridades aduaneras y sanitarias, para remover los obstáculos en el acceso a otros mercados. Además, se promoverá la desmaterialización de los certificados de origen, que ya hoy opera con México y Chile gracias a un uso intensivo y adecuado de las TIC. Para llevar a cabo estas iniciativas, es importante facilitar los procesos de revisión e implementación de los acuerdos de cooperación aduanera y los de requisitos sanitarios y técnicos para adecuarlos a estándares internacionales.

En la masificación en el uso de TIC en las operaciones de comercio, la implementación de algunas de las estrategias mencionadas incentiva su utilización. Sin embargo, se requiere un esfuerzo importante del sector privado y público para generalizar su uso y avanzar también en la capacidad de rastreo y trazabilidad de la carga.

Así mismo, la dinámica del comercio mundial exige a los distintos actores que participan de los procesos de comercio exterior y en especial a las entidades que participan de los de inspección de mercancías, que presten servicio ininterrumpido teniendo en cuenta para ello el movimiento de carga por cada nodo de transferencia.

c. Metas

Tabla VII-7

Nombre del indicador	Unidad de medida	Tipo de indicador	Línea de base	Meta 2014
Exportaciones de bienes	USD\$ millones	Resultado	32.853	52.600
Exportaciones de servicios	USD\$ millones	Resultado	4.196	6.200
Inversión extranjera directa	USD\$ millones	Resultado	7.169	13.200

2. Política internacional

a. Diagnóstico

Durante los últimos años, Colombia empezó a ocupar un lugar distinto en la comunidad internacional. Como resultado de la exitosa implementación de políticas de seguridad, confianza inversionista y cohesión social con responsabilidad, y del desarrollo de una agenda activa en temas globales como medio ambiente, energía, y desarrollo; el país logró consolidar nuevas alianzas estratégicas e impactar positivamente tanto en su política exterior como en la percepción internacional.

Es así, como desde el año 2004 se logró en materia comercial, que para el país entraran en vigencia tres tratados de libre comercio⁵²⁹ y se suscribieran cuatro de ellos⁵³⁰. De igual forma, en el ámbito multilateral el país obtuvo catorce posiciones en organismos internacionales de gran importancia⁵³¹, además de obtener la sede de la sexta Cumbre de las Américas para el año 2012. En materia de cooperación internacional, se logró consolidar dieciséis programas a diciembre de 2009. A pesar de ello, persiste un desaprovechamiento del potencial, que tanto la posición geográfica como estratégica y política, privilegian al país como eje articulador del hemisferio.

En materia de servicio consular, durante el período 2005-2010 se instalaron 284 consulados móviles. El Gobierno asumió así, el reto de hacer frente al rezago existente en la capacidad de atención en el exterior en aquellos lugares donde no existía sede consular. En este mismo sentido, se presentó un aumento en el número de colombianos en el exterior, quienes actualmente representan cerca del 10% de la población total del país⁵³². Como respuesta a este fenómeno, se diseñó la política integral migratoria con la participación de 11 entidades del Estado, con el objetivo de incentivar el sentido de pertenencia y la atención al migrante colombiano, su familia en el país y los extranjeros en el territorio nacional; sin olvidar, que el bajo nivel de información sobre esta población, es uno de los obstáculos que existen en la actualidad para la formulación de política.

Es en este contexto que se buscará que la política exterior de Colombia para el cuatrienio, refleje las grandes transformaciones que ha tenido el país en los últimos años. La diversificación geográfica y temática marcará la pauta, buscando nuevos socios y aliados, y nuevas oportunidades para los empresarios y ciudadanos colombianos. Se buscará también, afianzar las relaciones bilaterales con regiones poco exploradas hasta el momento, buscando mecanismos novedosos que permitan mejorar el acercamiento político y el acceso comercial, de inversión y económico con nuevos países y mercados.

Colombia impulsará así una nueva política exterior, donde el diálogo y la cooperación sean la guía de nuestras relaciones con los vecinos, con América Latina y el Caribe y con el mundo en su totalidad. Se aprovecharán escenarios como el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en calidad de miembro no permanente durante los años 2011-2012, para afianzar nuestra contribución al sistema internacional.

⁵²⁹ Chile, Mercosur, Triángulo Norte de Centro América.

⁵³⁰ Unión Europea, Estados Unidos, Asociación Europea de Libre Comercio y Canadá.

⁵³¹ Entre ellos: la Asociación de Estados del Caribe, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

⁵³² Según cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en el 2005 la cifra de colombianos que vivían en el extranjero llegaba a los 4,3 millones.

b. Lineamientos estratégicos

1. Afianzar las relaciones geoestratégicas que ayuden a impulsar la integración y el desarrollo

Con América Latina y el Caribe se buscará afianzar los vínculos económicos, sociales, culturales y políticos. En particular, con los países vecinos se trabajará para fortalecer la confianza, el diálogo directo, la cooperación recíproca, el desarrollo fronterizo y las relaciones políticas. Lo anterior, teniendo presente que los vínculos con nuestros vecinos son una prioridad. De esta manera, se redoblarán los esfuerzos para fortalecer relaciones de largo plazo en el marco de un diálogo franco y de respeto, privilegiando la vía diplomática, los principios del derecho internacional y preservando la seguridad nacional.

La diversificación geográfica y temática marcará la pauta, buscando nuevos socios y aliados, y nuevas oportunidades para los empresarios y ciudadanos colombianos. Se buscará afianzar las relaciones bilaterales con regiones poco exploradas hasta el momento, buscando mecanismos novedosos que permitan mejorar el acercamiento político y el acceso comercial, de inversión y económico con nuevos países y mercados.

Es en este sentido, que en desarrollo de una estrategia de inserción en Asia Pacífico (como actor estratégico a nivel mundial), profundizaremos el diálogo político, la participación activa y constructiva de Colombia en los foros de Asia y del Pacífico las relaciones económicas y culturales y los intercambios educativos, a fin de optimizar la coordinación interinstitucional con la participación del sector empresarial y la academia y garantizar su priorización en las agendas de trabajo de ciencia y tecnología, servicios, innovación, industrias digitales y otros sectores.

La diversificación de la agenda con socios y aliados tradicionales como Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea será igualmente una prioridad. Los diálogos políticos y la profundización de las relaciones económicas y de inversión nos permitirán cerrar brechas en ámbitos de ciencia y la tecnología, de manejo de recursos naturales y ambientales, la educación de calidad, entre otros. Todas son áreas de gran desarrollo en estos países y nos darán beneficios en metas como la generación de empleo en Colombia, de alta prioridad para el gobierno nacional.

Colombia continuará y buscara ampliar su participación e ingreso en la Unión de Naciones Suramericanas –UNASUR–, la Comunidad Andina, el Proyecto Mesoamérica⁵³³,

⁵³³ Espacio político que articula esfuerzos de cooperación, desarrollo e integración de diez países (Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana), facilitando la gestión y ejecución de proyectos orientados a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región.

el ARCO del Pacífico⁵³⁴, y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños⁵³⁵, el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico -APEC-, entre otros. Buscaremos que algunos de esos foros nos permitan ampliar nuestro acceso a regiones remotas hasta ahora, por medio de la concertación y cooperación entre grupos de nuestra región con grupos asiáticos y del Pacífico.

Por otra parte, Colombia actúa como presidente del proceso hacia la sexta Cumbre de las Américas que se llevará a cabo en abril de 2012, y da la mayor importancia y prioridad a este escenario hemisférico que reúne a los jefes de Estado y de gobierno de las Américas. Continuaremos concertando políticas para fortalecer el desarrollo de todas las naciones americanas.

2. Temas prioritarios en los escenarios multilaterales, regionales y subregionales

Contribución a la paz y la seguridad internacionales

Colombia trabajará por difundir y obtener respaldo desde los diferentes organismos internacionales a sus avances e iniciativas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. A través de la participación en instancias como el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, se buscará la cooperación entre los Estados y los Organismos del Sistema de Naciones Unidas en defensa de los intereses superiores de la comunidad internacional, con una perspectiva que vele porque las necesidades e intereses de los países de América Latina y el Caribe y los países en desarrollo sean atendidos.

En este sentido, este gobierno aportará la experiencia nacional en los temas en los cuales el país ha desarrollado capacidades técnicas y operativas relacionadas con la seguridad; la lucha contra el terrorismo y el problema mundial de las drogas; el combate al tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras; la erradicación de las minas antipersonal; la atención de desastres naturales; el desarme, la desmovilización y la reintegración. Todo lo anterior, bajo la observancia del derecho internacional y las leyes nacionales.

Diversificar el relacionamiento en los escenarios multilaterales hacia una agenda positiva

Con el propósito de contribuir a la inserción y relevancia del país en los escenarios internacionales, se buscará ampliar la agenda dando énfasis a iniciativas y

⁵³⁴ Foro sobre la Iniciativa de la Cuenca del Pacífico Latinoamericano, liderado conjuntamente por los Ministerios de Relaciones Exteriores y los Ministerios a cargo del comercio exterior de los once países latinoamericanos de la Cuenca del Pacífico.

⁵³⁵ Organismo regional, heredero del Grupo Río y la Cumbre de América Latina y del Caribe (CALC) sobre Integración y Desarrollo.

sustentando posiciones en materia de comercio, medio ambiente, ciencia y tecnología, cultura, desarrollo regional, desarrollo social y superación de la pobreza. Actuaremos sobre la base del respeto y la cooperación entre los países.

En materia comercial, la acción se enfocará en la apertura de nuevos mercados y la profundización de las relaciones comerciales con nuestros socios estratégicos a través de la diversificación de la oferta exportable del país y el fortalecimiento de sus capacidades competitivas y productivas. Así mismo, se concentrarán los esfuerzos en profundizar las relaciones con los países del Oriente, los denominados BRIC⁵³⁶ y CIVETS⁵³⁷, a través de medios tales como la apertura de nuevas embajadas y oficinas comerciales, con el propósito de incentivar los flujos de inversión y de comercio con las economías de estos países. La meta de obtener el ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), nos permitirá subir nuestros estándares y hacer parte de un grupo de países que buscan el desarrollo y el progreso para sus naciones.

En temas de desarrollo sostenible, el sistema internacional tiene dos retos principales durante los próximos años. Manejar los recursos en biodiversidad y fomentar el desarrollo de los países y a la vez controlar los efectos y disminuir las causas y la vulnerabilidad frente a los impactos de cambio climático.

El cambio climático presenta desafíos que deben entenderse como oportunidades para lograr insertarse en una economía y en trayectorias de desarrollo más sostenibles, a través de la construcción de capacidades en el Estado y en la sociedad colombiana. Como país altamente vulnerable a los efectos del cambio climático, se transversalizarán enfoques de adaptación a este fenómeno. En materia de mitigación, la estrategia nacional REDD de Colombia⁵³⁸ es esencial para el país.

Siendo la biodiversidad un elemento clave de desarrollo económico y social, la política exterior deberá propender por la generación, protección, y distribución equitativa de los beneficios tangibles derivados de su utilización para nuestras generaciones presentes y futuras, bajo un enfoque de aprovechamiento sostenible que permita combatir la pobreza y al mismo tiempo generar oportunidades para nuevos desarrollos productivos en ciencia y tecnología. Ello se sustenta en políticas nacionales para la conservación de ecosistemas estratégicos.

Nuestra posición como país rico en biodiversidad, nos impone la responsabilidad de desarrollar los conocimientos y la tecnología para aprovechar las potencialidades del país en materia de biotecnología. Para ello, la política exterior formulará y desarrollará programas para incrementar la generación de conocimiento en biodiversidad y su uso sostenible.

⁵³⁶ Brasil, Rusia, India y China.

⁵³⁷ Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica.

⁵³⁸ Plan Estratégico Nacional para Reducir Emisiones por Deforestación Evitada.

Las acciones en materia de innovación, ciencia y tecnología, estarán orientadas a la búsqueda de cooperación y la promoción de alianzas y mecanismos con países de similares o mejores condiciones de desarrollo para compartir propuestas y avances científicos y tecnológicos en aras de su aprovechamiento sostenible. Así mismo, la Cancillería promoverá la inclusión social a través de herramientas educativas e innovación tecnológica para el desarrollo sostenible, la preservación del patrimonio y la promoción de industrias creativas.

La estrategia de diplomacia cultural, empleará la cultura como herramienta de política exterior apoyándose en la diversidad de manifestaciones culturales colombianas. En ese sentido, la agenda cultural de Colombia en el exterior permitirá apoyar el posicionamiento de los intereses nacionales, tales como diversificar la agenda temática internacional, atraer inversión para el crecimiento sostenible, y dar a conocer la cara amable y positiva de Colombia.

Fortalecer y diversificar la cooperación internacional

La cooperación internacional continuará su consolidación como un instrumento de política exterior que ayude a fortalecer los ejes estratégicos para el logro de la prosperidad democrática y la construcción de una nueva Colombia. A través de la cooperación internacional se fortalecerán las capacidades del país para el logro de un crecimiento sostenible, un desarrollo regional y social integral, y un buen gobierno.

La cooperación internacional será direccionada sobre la base de los grandes avances que ha tenido Colombia en materia de seguridad, derechos humanos y gobernabilidad democrática. El Gobierno formulará la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2010-2014, que como documento gubernamental refleje los lineamientos de política internacional y oriente de manera integral la cooperación pública y privada que reciba y otorgue el país.

En línea con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, la Estrategia orientará la demanda de cooperación en torno a las siguientes seis áreas prioritarias:

1. Emergencia, rehabilitación y reconstrucción por la afectación generada por el fenómeno de *la Niña* así como el fortalecimiento del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. La ayuda será canalizada para apoyar al Gobierno nacional en las fases de atención del desastre, de manera particular en la recuperación y reconstrucción, con énfasis en desarrollo y soluciones duraderas. Desde su dimensión de acompañamiento en la prevención y atención de desastres naturales, la Plenaria Nacional Humanitaria, bajo la coordinación de Acción Social, servirá como escenario para coordinar y articular las acciones y toma de decisiones de diversos actores nacionales e internacionales que movilicen recursos por medios no gubernamentales para atender la emergencia invernal.

2. Igualdad de oportunidades para la prosperidad democrática: desarrollo social y superación de la pobreza extrema; salud, educación, cultura, seguridad alimentaria, saneamiento básico y migración.
3. Competitividad y desarrollo: empleo, innovación, ciencia y tecnología, desarrollo rural, infraestructura, generación de ingresos, codesarrollo e internacionalización.
4. Medio ambiente: cambio climático (incluyendo gestión del riesgo), biodiversidad, recurso hídrico, energías renovables y medio ambiente urbano.
5. Gobernabilidad: buen gobierno, consolidación territorial y justicia.
6. Víctimas, reparación y reconciliación: derechos humanos, víctimas, tierras, retornos y reubicaciones, y, justicia transicional.

A través de la cooperación técnica, se fortalecerán los procesos de acercamiento a regiones de interés para el país, privilegiando la relación con los países de América Latina y el Caribe. En consecuencia, se dará continuidad a las estrategias regionales de Cooperación Sur – Sur de Colombia con los países de la Cuenca del Caribe y Mesoamérica y se diseñarán estrategias para África y la región de Asia Pacífico. De igual manera, se hará uso de la cooperación triangular y por regiones con el fin de incrementar la oferta.

Colombia incidirá en la agenda de eficacia de la cooperación, y desempeñará un papel activo en foros, encuentros y demás instancias de negociación y concertación, dentro de las cuales se destaca la OCDE, como la organización que lidera las discusiones frente al tema.

El Sistema Nacional de Cooperación Internacional continuará actuando como mecanismo de coordinación de la demanda nacional y territorial de la cooperación internacional en el país en el marco de la Estrategia Nacional.

Defender los intereses colombianos en las cortes internacionales y ante los organismos convencionales

El Gobierno continuará defendiendo el interés nacional en todos los escenarios políticos y jurídicos con una mirada estratégica. De esta forma, se buscará mantener una interlocución fluida, constructiva y respetuosa, garantizando que estos cuenten con información suficiente y con todos los elementos necesarios para el análisis y comprensión de la situación colombiana. Lo anterior, en completa alineación con la estrategia de prevención del daño antijurídico a través de la Abogacía General del Estado.

Impulsar la política migratoria y fortalecer el servicio consular

El Ministerio de Relaciones Exteriores como eje articulador de la Política Integral Migratoria, tendrá como objetivo el afianzamiento de dicha política bajo el

principio de coherencia en el trato a los migrantes nacionales o extranjeros y sus familias, priorizando la temática migratoria en todas las entidades de nivel nacional, departamental y municipal involucradas, promoviendo el trabajo interinstitucional que garantice un impacto social de forma eficaz y eficiente.

En este marco, se promoverá la caracterización de la población migrante (con énfasis en aquella relacionada con remesas y sus usos), y la creación y consolidación de redes sociales. Se impulsará la gestión de los flujos migratorios laborales de forma bilateral, así como la atracción de capital humano y la ampliación de los servicios sociales para los migrantes.

Así mismo, se buscarán estrategias que faciliten y acompañen el retorno de los colombianos en el exterior, y de cooperación internacional en materia migratoria que permita mostrar las experiencias positivas de Colombia y facilite profundizar en el desarrollo de proyectos.

Se garantizará la ejecución de la Política Nacional de Servicio al Ciudadano encaminada al mejoramiento de la atención integral y bienestar de los connacionales en condiciones de igualdad, mediante el fortalecimiento de la capacitación y los servicios técnicos y tecnológicos.

De otra parte, en cuanto a control migratorio, se establecerá la nueva institucionalidad para asuntos migratorios y extranjería. También se garantizarán las áreas necesarias para la instalación de infraestructura para el ejercicio de las funciones a cargo de las entidades de registro, control y vigilancia.

Fortalecer institucionalmente el Ministerio de Relaciones Exteriores y dotarlo de mayor capacidad de gestión

Para avanzar en una política exterior de mediano y largo plazo, es necesario fortalecer la Cancillería y el servicio exterior colombiano. El Ministerio de Relaciones Exteriores debe contar con funcionarios especializados, con capacidad política y preparación técnica y diplomática, para identificar las oportunidades y retos que ofrece el sistema internacional.

La Academia Diplomática debe proyectarse como un centro de pensamiento, investigación y capacitación permanente para los funcionarios del Ministerio. En este mismo sentido, se fomentará el trabajo de universidades y otros centros de pensamiento en materia internacional con el objeto de generar mayores niveles de investigación y observación del tema. El trabajo analítico tanto de la Academia como de otros actores, debe servir de punto de referencia, asegurar una reflexión y un debate sobre los temas estratégicos de la política exterior. Debe también servir de apoyo al dispositivo diplomático del país y a su posicionamiento profesional.

Como respuesta a la agenda internacional propuesta, la presencia y representación del país en regiones de gran dinamismo e interés es fundamental. Es por esto, que la Cancillería buscará ampliar su representación en países y organismos estratégicos que aseguren la participación de Colombia en la toma de decisiones de repercusión internacional. Además, deberá mantener una coordinación efectiva con otras entidades del Estado que participan en la agenda internacional del país, así como un reconocimiento de la participación de otros actores nacionales en el escenario global.

c. Metas

Tabla VII-8

Nombre del indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Fuente
Actividades diplomáticas bilaterales y multilaterales en áreas geográficas prioritarias	0	389	Ministerio de Relaciones Exteriores
Países beneficiados con cooperación de Colombia en materia de paz, seguridad y reinserción	1	12	Ministerio de Relaciones Exteriores
Fuentes de cooperación que benefician a Colombia en los temas de la nueva agenda	32	35	Ministerio de Relaciones Exteriores
Países beneficiados por Colombia a través de cooperación Sur-Sur	28	50	Ministerio de Relaciones Exteriores
No de personas beneficiadas por el plan de retorno positivo	841	6.441	Ministerio de Relaciones Exteriores

3. Políticas de desarrollo fronterizo

a. Diagnóstico

Colombia se conecta con el Gran Caribe, Centroamérica y Suramérica a través de sus fronteras terrestres y/o marítimas y sus límites con once países⁵³⁹. El territorio marino-costero del país representa el 45% del territorio nacional y gran parte de éste comparte la característica de ser fronterizo. Cuenta con 6.342 kilómetros de líneas terrestres limítrofes, que demarcan zonas diversas al interior del país.

⁵³⁹ Colombia limita con Haití, República Dominicana, Jamaica, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela.

En general existen tres grandes tipos de fronteras: comerciales, ambientales y marítimas⁵⁴⁰. Las primeras se ubican alrededor de los siguientes corredores comerciales: (1) Maicao - Guarero, (2) Cúcuta - San Cristóbal, (3) Arauca - El Amparo, (4) Ipiales - Tulcán y (5) Leticia - Tabatinga. El primero, segundo y cuarto son los corredores más comerciales y sensibles a las relaciones de vecindad y las dinámicas de política exterior con Venezuela y Ecuador. El tercero es un corredor con potencialidades para el comercio, pero afectado por la presencia de Grupos Armados al Margen de la Ley (GAML) y por el manejo inadecuado de los recursos públicos. El quinto se proyecta como puerto fluvial con Brasil, de gran potencial turístico, pero precariamente articulado interregionalmente y con el país.

Figura II-9

Ejes comerciales



⁵⁴⁰ Tales zonas se localizan en los departamentos fronterizos de Amazonas, Arauca, Boyacá (a través del municipio de Cubará), Cesar, Chocó, Guainía, La Guajira, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, San Andrés, Vaupés y Vichada.

Tabla VII-9

Ejes comerciales	Problemáticas	Activos y potencialidades
1. Maicao - Guarero	- Tráfico de combustibles - Alto nivel de ilegalidad e informalidad	- Comercio interfronterizo - Corredor para el comercio exterior - Conexión Venezuela-Centroamérica
2. Cúcuta - San Cristóbal	- Tráfico de combustibles. Alta Movilidad de personas e informalidad comercial - Vulnerable a la dinámica de política exterior	- Principal corredor para el comercio exterior con Venezuela - Nodo dinamizador del desarrollo regional
3. Arauca - El Amparo	- Influencia de GAML - Ineficiencia en el uso de los recursos públicos (regalías y SGP)	- Corredor de baja altura con Venezuela permite reducción de tiempos y costos de transporte
4. Ipiales - Tulcán	- Contrabando - Refugiados - Desplazamiento interno	- Corredor para el comercio exterior con Ecuador y mayor dinamismo económico y comercial - Paso de frontera en Rumichaca - Nodo dinamizador del desarrollo regional
5. Leticia - Tabatinga	- Frontera desarticulada con otras regiones y el centro del país - Precaria base productiva	- Potencial Turístico y puerto fluvial conector con Brasil

Fuente: DNP, DDTs, 2011.

Las fronteras ambientales, a su vez, pueden subdividirse en seis tipos: (1) La Guajira - Estado de Zulia; (2) Norte de Santander - Estado de Táchira; (4) Arauca - Estado de Apure —en la frontera con Venezuela—; (4) la zona configurada por las doce áreas no municipalizadas fronterizas —antiguos corregimientos departamentales— limítrofes con Venezuela, Brasil y Perú; (5) Putumayo - Sucumbíos, en Ecuador, y (6) el área configurada por los municipios de Juradó, Riosucio, Unguía y Acandí que limitan con Panamá, Región del Darién.

Estas subregiones se caracterizan por la presencia de áreas protegidas⁵⁴¹, territorios étnicos y reservas minero-energéticas. Presentan poca densidad poblacional, su institucionalidad local es débil e incluso dependen para su desarrollo de los departamentos, como es el caso de las áreas no municipalizadas, adicionalmente enfrentan la presencia de GAML y Bandas Criminales. En su mayoría, hay áreas con cultivos de uso ilícito. También, enfrentan los conflictos y amenazas derivados de la minería ilegal, la extracción no regulada de maderables, el comercio ilícito de biodiversidad, el tráfico de armas, precursores y combustible, entre otras problemáticas.

⁵⁴¹ En el territorio fronterizo marítimo se encuentra el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina actual reserva de la Biosfera; en la frontera nororiental están las áreas protegidas de Catatumbo, Bari, Tamá y Tuparro; en la Amazonorinoquia se encuentran las áreas de Puinawai, la Serranía de Yariquies, la zona del Río Pure, el Parque Amacayacu y el de La Paya; y en el Pacífico está el Parque de los Katios.

Figura VII-10

Zonas ambientales

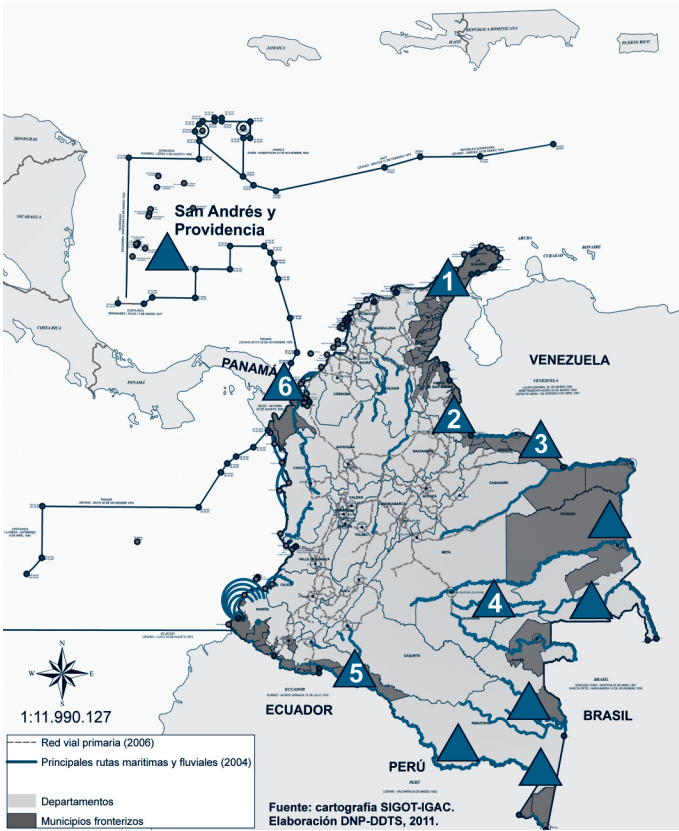


Tabla VII-10

Zonas ambientales	Problemáticas	Activos y potencialidades
1. La Guajira - Zulia	- Tráfico ilícito de armas - Contrabando - Débil infraestructura	- Reserva minero-energética (carbón) - Interculturalidad wayuú
2. Norte de Santander - Táchira	- Corredor estratégico ilícito Catatumbo - Bajo Cauca - Contaminación por Carbón	- Áreas protegidas binacionales - Reserva minero-energética
3. Arauca - Apure	- Bandas Criminales y GAML	- Reserva minero-energética (petróleo)

Zonas ambientales	Problemáticas	Activos y potencialidades
4. Corregimientos (áreas no municipalizadas) en: Amazonas,	- Extracción de maderas - Comercio ilícito de la biodiversidad - Reclutamiento niños indígenas - Ampliación frontera agrícola en tierras no aptas - Corredores fluviales ilícitos	- Reserva forestal - Patrimonio ambiental y cultural - Etnobotánica
5. Putumayo - Carchi y Sucumbios	- GAML y Bandas Criminales - Mayor área de cultivos ilícitos y actividades narcotráfico - Refugiados /desplazamiento - 6 Corredores movilidad fluviales	- Procesos organizativos afro e indígenas fortalecidos - Sustitución de cultivos ilícitos en pro de desarrollo alternativo - Paso de frontera por San Miguel
6. Juradó, Acandí - Darién (Panamá)	- Tráfico ilícito de armas y precursores - Corredor de narcotráfico Quibdó - Atrato - Bandas Criminales	- Biodiversidad - Conexión con Centroamérica

Fuente: DNP, DDTs, 2011.

Por el Caribe, las fronteras marítimas delimitan con Haití, República Dominicana, Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras y Jamaica. Con la mayoría de estos países Colombia acordó cooperar para la protección de las áreas marítimas y desarrollar esquemas de investigación conjunta de las mismas. Con Jamaica estableció la Zona de Administración Conjunta para el Control, Exploración y Extracción de los Recursos Vivos y No Vivos, denominada “Área de Régimen Común” (Ley 9 de 1993) y con República Dominicana la Zona de Investigación Científica y Explotación Pesquera Común. La frontera marítima con Venezuela está aún en proceso de delimitación. Por el Pacífico, el país tiene frontera marítima con Costa Rica, Panamá y Ecuador. Con los dos últimos países los tratados limítrofes establecen cláusulas de cooperación para la protección de las áreas marinas, evitar la contaminación ambiental, regulación pesquera, entre otras materias.

La población de los 77 municipios considerados como fronterizos es de 3,9 millones de personas, según Censo el 2005⁵⁴² y en su mayoría es urbana (2,7 millones de habitantes). El 94,5% de la población fronteriza se concentra en las fronteras con Venezuela y Ecuador. El territorio fronterizo con Perú es el menos poblado con 23.185 habitantes, en los municipios de Leticia y Puerto Nariño en Amazonas y Puerto Leguízamo en Putumayo⁵⁴³.

⁵⁴² La definición de estos municipios se realizó a partir del criterio de colindancia y área de influencia de acuerdo con la Ley 191 de 1995 y sus decretos reglamentarios: 1814 de 1995, 2036 de 1995, 150 de 1996, 930 de 1996, 1814 de 1996 y 2561 de 1997. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, señala que los municipios colindantes son 56 (incluyendo a San Andrés y Providencia) y que 12 de las áreas no municipalizadas de los departamentos de Guainía, Vaupés y Amazonas son centros poblados limítrofes con Venezuela y Brasil.

⁵⁴³ Esta población incluyen los centros poblados en las zonas de frontera.

El 21,7% del total de la población fronteriza es étnica⁵⁴⁴. Este territorio es habitado por 53 grupos indígenas, la población raizal de San Andrés y Providencia y las comunidades negras o población afrocolombiana, principalmente, en la frontera con Panamá y Ecuador⁵⁴⁵. Adicionalmente, 12 áreas fronterizas no municipalizadas ubicadas en los departamentos fronterizos terrestres reportan una población de 33.087 habitantes (proyecciones Censo a 2010)⁵⁴⁶.

De acuerdo con el Índice de Desempeño Integral de la Gestión Municipal⁵⁴⁷, en 2009 sólo dos municipios fronterizos se encuentran en un rango sobresaliente: Túquerres (85,93) y Cúcuta (80,09). Trece municipios fronterizos se encuentran en un estado crítico; es decir, reportan una calificación menor a 40 puntos⁵⁴⁸. De éstos el más crítico es Puerto Nariño (11,99) en la frontera con Perú. Veintisiete municipios fronterizos se encuentran en nivel bajo; esto es entre 40 y 60 puntos. La mayoría de éstos se encuentra en la frontera con Venezuela, cuatro en la frontera con Brasil, tres en la de Panamá y dos en la ecuatoriana⁵⁴⁹. Se observa, por ende, dificultades institucionales internas para dar respuesta a las demandas locales y mejorar las condiciones de vida de los habitantes de frontera⁵⁵⁰.

⁵⁴⁴ Dicha población está ubicada en las fronteras terrestres con Venezuela, (Caribe, y Nororiental), Brasil y Perú (Amazorinoquia), Panamá (Pacífico), Ecuador (Pacífico) y marítimas en el Caribe y Pacífico.

⁵⁴⁵ Los grupos indígenas fronterizos son: amorua, andoke, arzario, bara, bari (motilón) bora, cabiyari, carijona, cocama, cofán, cuaique, cuebo, cuiba, cuna, curripaco, chimila, desana, embera, guahibo, inga, koreguaje, letuma, macaguane (hitnu), macuna, makaguaje (airuban), matapi, miraña, muinane, nonuya, ocaína, pastos quillasinga, piapoco, piaroa, piratapuyo, pisamira, puinane, siona, siriano, tanimuka, tikuna, tukano, tunebo (u'wa), wanano, wounaan, wayuu, witoto, yagua, yanacóna, yauna, yuco (yukpa), yuri, yuruti, y yacuna. Fuente: IGAC, 2002.

⁵⁴⁶ Áreas no municipalizadas es la actual denominación a los antiguos corregimientos departamentales. La Corte Constitucional a través de la Sentencia 141 de 2010, señaló que el Congreso debería expedir *el régimen que permita la progresiva transformación de los corregimientos departamentales en municipios, o su incorporación en municipios existentes*. Este régimen no ha sido expedido.

⁵⁴⁷ Este índice mide cuatro componentes: (1) porcentaje de ejecución de las metas de los planes de desarrollo, (2) eficiencia en el uso de los recursos en los sectores de educación, salud y agua potable, (3) cumplimiento de los requisitos legales del Sistema General de Participaciones, SGP, y (4) capacidad administrativa y desempeño fiscal. Se encuentra en una escala de 0 a 100, donde valores cercanos a 100 denotan altas capacidades institucionales y, por el contrario, los valores cercanos a 0 denotan capacidades críticas. Sobre el tema véase [en línea], disponible en: www.dnp.gov.co

⁵⁴⁸ En su mayoría están ubicados en la frontera con Venezuela: Barrancas, El Molino, Maicao, Manaure, San Juan del Cesar y Urumita en la región Caribe y Puerto Carreño y Cumaribo en la región Nororiental.

⁵⁴⁹ Frontera con Venezuela: Becerril, Chimichagua, La Jagua de Ibirico, Manaure, La Paz, Riohacha, Albania, Fonseca, Hatonuevo, La Jagua del Pilar, Uribea, Villanueva, Convención, Arauca, Arauquita, Cravo Norte, Saravena y la Primavera, con Brasil Leticia, Inírida, Mitú y Taraira; con Panamá: Acandí, Riosucio y Unguía y con Ecuador Cumbal y Valle del Guamuez.

⁵⁵⁰ Estos niveles implican riesgos: en la prestación de los servicios sociales a cargo de los municipios y el cumplimiento de los requisitos legales del SGP y las metas de sus planes de desarrollo territorial. Aspectos que tienen un impacto negativo en la calidad de vida de la población de frontera.

Las fronteras nacionales son más que una línea divisoria o limítrofe. Son un territorio complejo, marcado por las relaciones internas y con los países vecinos. Su ámbito varía de acuerdo con las interacciones presentes de orden diverso y de colindancia fronteriza. Contiene una porción significativa de la diversidad biológica y étnico-cultural de la Nación, de sus ecosistemas estratégicos y sus reservas naturales, entre éstas las minero-energéticas. Estos activos sumados a su condición de Estado ribereño, en dos océanos, le brindan a Colombia potencialidades geopolíticas y socioeconómicas importantes en el hemisferio.

Sin embargo, estas ventajas han sido poco aprovechadas y capitalizadas para la prosperidad económica del país y el bienestar de los habitantes de frontera. Las reservas minero-energéticas fronterizas, su vocación agropecuaria, sus oportunidades de desarrollo en bio-comercio, servicios ambientales, turismo, entre otras apuestas productivas, son oportunidades que requieren articular esfuerzos de la institucionalidad pública y privada en pro de áreas y corredores de desarrollo. Se trata de activos que deben incorporarse, de manera sustentable, en las políticas y estrategias de desarrollo del país y su ordenamiento territorial. Ello sin perjuicio de los procesos de identificación de áreas protegidas, acompañadas de las correspondientes acciones de protección y conservación. Así mismo, del reconocimiento y respeto de los territorios étnicos en frontera.

Lo anterior es, en parte, producto de un desarrollo nacional cuyo énfasis ha estado en el centro geográfico del país, dejando al margen al territorio fronterizo. La Constitución de 1991 empezó a revertir tal tendencia al promover la integración social, política y económica del territorio fronterizo y la cooperación con los países vecinos para la prestación de servicios públicos y la preservación del medio ambiente⁵⁵¹. En desarrollo de los mandatos constitucionales, la Ley 191 de 1995 *establece un régimen especial para las zonas de frontera, con el fin de promover y facilitar su desarrollo económico, social, científico, tecnológico y cultural*⁵⁵².

⁵⁵¹ Constitución Política de 1991, artículos 96, 227, 289, 310, 330 y 337, entre otros. La Constitución insta a desarrollos legislativos que atiendan la condición fronteriza e incorporen la dimensión étnica, ambiental y marino-costera a través de regímenes especiales.

⁵⁵² La Ley 191 de 1995, a través de su artículo cuarto, define como zona de frontera aquellos municipios, corregimientos especiales de los departamentos fronterizos, colindantes con los límites de la República de Colombia y aquellos en cuyas actividades económicas y sociales se advierta influencia directa del fenómeno fronterizo. Así mismo, establece dos figuras adicionales: unidades especiales de desarrollo fronterizo y zonas de integración fronteriza. La primera denota aquellos municipios, corregimientos especiales y áreas metropolitanas pertenecientes a las zonas de frontera en los que se hace indispensable crear condiciones especiales para el desarrollo económico y social mediante la facilitación de la integración con las comunidades fronterizas de los países vecinos, el establecimiento de actividades productivas, el intercambio de bienes y servicios y la libre circulación de personas y vehículos. La segunda figura comprende aquellas áreas de los departamentos fronterizos cuyas características geográficas ambientales, culturales y/o socioeconómicas aconsejan la planeación y la acción conjunta de las autoridades fronterizas, en las que de común acuerdo con el país vecino, se adelantan acciones, que convergen para promover el desarrollo y fortalecer el intercambio bilateral e internacional.

No obstante la expedición de esta norma, su impacto ha sido limitado en términos del desarrollo e integración fronteriza. Su ámbito de aplicación fue reglamentado de manera laxa y generó incentivos perversos⁵⁵³. Su énfasis se concentró en las fronteras terrestres, urbanas y más dinámicas en términos comerciales, sin mayores desarrollos para otras regiones fronterizas con particularidades diferentes.

Se hace necesario, por tanto, contar con un marco legal integral para las fronteras terrestres y marítimas. Este deberá observar los antecedentes de reformas a la Ley 191 de 1995 cursados en el Congreso de la República en la última década⁵⁵⁴. Así mismo, reconocer los avances planteados por tales iniciativas legislativas y las apuestas regionales allí expresadas; pero a partir de una visión estratégica del territorio fronterizo, de largo plazo, plural y de Estado que permita, efectivamente, el desarrollo e integración fronteriza; garantizando la seguridad de este territorio, las libertades ciudadanas y la soberanía nacional.

Finalmente es de anotar que si bien los logros alcanzados por las Políticas de Seguridad Democrática y de Consolidación Territorial permitieron que el Estado dispusiera de mayores capacidades para proteger estos territorios, el repliegue de los GAML y las organizaciones de narcotraficantes sobre las fronteras ha generado un reto mayor para la seguridad del país representado en la necesidad de bloquear y contener sus operaciones, que involucran: abastecimientos, ataques, secuestros, actos terroristas y acciones criminales, en general. Es también importante recalcar la necesidad de confrontar el crimen transnacional ubicado sobre las zonas fronterizas, que utiliza los límites del país como una bisagra para el desarrollo de sus actividades ilícitas⁵⁵⁵.

La experiencia enseña que sin seguridad, no puede haber prosperidad. Una vez el Estado recupera el orden y garantiza la vigencia de la ley, llega la presencia social para generar oportunidades a la población. Se trabajará, entonces, para que los territorios fronterizos de menores capacidades relativas de desarrollo tengan mejores oportunidades; que su desarrollo social y económico sea una realidad y fomentar así la integración con los países vecinos.

⁵⁵³ El régimen especial que estableció la Ley 191 de 1995 generó beneficios y exenciones tributarias que incentivaron a muchos municipios a reclamar para sí la condición de fronterizos por área de influencia, sin criterios claros para acceder a dicho régimen.

⁵⁵⁴ El proyecto de ley acumulado 156 de 2008, compiló la iniciativas legislativas de mayor fuerza para reformar la Ley 191 de 1995, *desarrollar los artículos 289 y 337 de la Constitución Política Nacional y establecer un Régimen Especial para los Departamentos de Frontera*.

⁵⁵⁵ Estas actividades comprenden un amplio reportorio que incluye el tráfico de personas, el contrabando, el tráfico de automóviles robados, entre otros.

b. Objetivo general y principios rectores de la política

Incorporar, como elemento esencial, al propósito nacional de desarrollo, las áreas fronterizas de los ámbitos terrestres y marítimos a partir de una visión estratégica. Así mismo, promocionar el diseño de políticas públicas que reconozcan las particularidades regionales de estas zonas, capitalizando sus activos como ventana de oportunidad para su desarrollo endógeno y regional-fronterizo, impulsando así la competitividad del país.

Para tal efecto, se construirá una visión estratégica de las fronteras, que apalanque reformas, promueva arreglos institucionales, adecue ofertas programáticas e incentive apuestas productivas, ambientales, sociales, étnico-culturales y económicas a favor del desarrollo regional y nacional⁵⁵⁶. Las actuaciones en estos territorios deberán observar los siguientes principios: (1) atender a un enfoque diferencial y estratégico; (2) reconocer y respetar la diversidad biológica, étnica y cultural; (3) promover desarrollos de política exterior e interna; (4) convocar la participación de los habitantes de fronteras y el concurso de diversos niveles de gobierno, sectores y actores de la vida regional y nacional; (5) garantizar la integralidad y pertinencia con los contextos regionales y (6) velar por la seguridad, la soberanía y la integridad territorial.

c. Lineamientos y acciones estratégicas

Los lineamientos estratégicos están orientados a promover el desarrollo e integración fronteriza; al igual que a garantizar la seguridad fronteriza y la soberanía nacional⁵⁵⁷; respetando los intereses regionales y logrando una adecuada armonización con los de la Nación. Para propiciar estas finalidades se hace necesario adelantar acciones en los siguientes campos:

1. Definición del ámbito fronterizo, reformas legales, ajustes institucionales y fortalecimiento institucional de las entidades territoriales de frontera

El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Defensa Nacional, la Presidencia de la República (Oficina del Alto Asesor de Seguridad Nacional) y el Departamento Nacional de Planeación, DNP, avanzará, en el diseño e implementación de una ruta participativa que permita: (1) la construcción de un marco conceptual y criterios definitorios sobre el

⁵⁵⁶ Se trata de reconocer y apropiarse la relevancia de estos territorios para la supervivencia del país, capitalizar sus activos, promover su competitividad y observarlos como una ventana de oportunidad a favor de la prosperidad democrática de la Nación en su conjunto. Para tal efecto, se hace necesario contar con una suerte de *libro blanco del territorio fronterizo*, referente conceptual de diversas intervenciones.

⁵⁵⁷ La noción de Soberanía que se busca promover, conlleva una presencia integral del Estado más allá de un concepto restringido a los temas de seguridad; es decir, de una institucionalidad que garantice el ejercicio pleno de la autoridad del Estado y el suministro de los bienes públicos necesarios para el bienestar de sus habitantes.

ámbito fronterizo, (2) una mayor caracterización del territorio fronterizo y (3) un diagnóstico integral en términos de desarrollo, integración y seguridad. Lo anterior en el horizonte de contar con marco conceptual compartido, referente para las actuaciones en frontera, estrategias diferenciadas por tipo de frontera y la focalización de recursos sectoriales para el impulso de dichas estrategias.

Se hace necesario entender que el territorio fronterizo va más allá de una línea limítrofe, de la división político-administrativa del país y de lo terrestre y que se debe avanzar en la definición de escenarios territoriales, formulando propuestas de *subregionalización fronteriza*, examinando la viabilidad de definir una *franja fronteriza* y redefiniendo las figuras fronterizas vigentes. En este orden, el Gobierno nacional propiciará el estudio de impacto de la Ley 191 de 1995, su actualización y la revisión de alternativas jurídicas que contemplen los mandatos constitucionales y la diversidad de ámbitos fronterizos. Esta revisión promoverá el diseño y la expedición de un nuevo marco normativo para las fronteras marítimas y terrestres⁵⁵⁸ y precisará regulaciones en materia de seguridad fronteriza y soberanía⁵⁵⁹. Así mismo, facilitará la armonización normativa con los países vecinos de tal suerte que las actuaciones sectoriales conjuntas a favor del territorio fronterizo cuenten con un referente normativo pertinente.

El Gobierno nacional, también, trabajará en la revisión de la arquitectura institucional para los asuntos fronterizos, examinando diseños y arreglos tanto de política interna como exterior en la materia, apuestas sectoriales y territoriales y mecanismos de articulación y coordinación entre instituciones, diversas autoridades y niveles de gobierno, el sector privado y el tercer sector. De igual manera, analizará las instancias, foros e instrumentos de integración fronteriza existentes y el papel del país en éstos. Esta revisión alimentará la estructuración de una propuesta sobre el arreglo institucional más apropiado para el *buen gobierno* del territorio fronterizo y afianza el compromiso de la Nación con éste y con los países vecinos, facilitando un mayor sentido de pertenencia y arraigo de los habitantes de frontera, propiciando su participación activa en los asuntos que les impactan y generando mayor capital social fronterizo.

De otra parte, fortalecerá institucionalmente a las entidades territoriales de frontera y los procesos de ordenamiento territorial, con acompañamiento nacional y avanzar en la conversión al régimen municipal de las áreas no municipalizadas fronterizas. Así mismo, profundizará y acompañará los procesos de descentralización para la prestación de servicios y la promoción del desarrollo regional.

⁵⁵⁸ Se trataría de un estatuto integral que defina el ámbito territorial fronterizo, precise conceptos y criterios en materia fronteriza, elimine conflictos normativos con legislaciones sectoriales, facilite la cooperación e integración fronteriza y promueva efectivamente el desarrollo de estos territorios.

⁵⁵⁹ En este campo se hace necesario regulaciones sobre el uso y tenencia de la tierra que comprenda la franja fronteriza que se implemente, observando los mandatos constitucionales y tratados internacionales suscritos por Colombia.

En este contexto, el Programa de Generación y Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para el Desarrollo Territorial priorizará los territorios fronterizos y se avanzará en la promoción y utilización del Gobierno en Línea por parte de las entidades territoriales fronterizas⁵⁶⁰.

De otro lado, se promoverán esquemas flexibles de ordenamiento territorial que incentiven la asociatividad y la articulación de la Nación con el territorio fronterizo. En especial, se deberá examinar las características y particularidades de la frontera en la Amazorinoquia que tiene territorios étnicos, extensas zonas de áreas protegidas, áreas no municipalizadas, es frontera abierta y extensa, reporta una posición geográfica privilegiada y es reserva de servicios ambientales para el mundo. De igual manera, los esquemas de ordenamiento (planes de manejo) de las áreas de frontera marítima en el Caribe y Pacífico.

2. Promoción del desarrollo del territorio fronterizo

El Gobierno nacional, en el marco de la Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo (CIIDEF) y las competencias de las entidades que la integran, promoverá políticas diferenciadas regionalmente y focalización de recursos favoreciendo sectores estratégicos para el desarrollo del territorio fronterizo. Este ejercicio deberá observar las tipologías del territorio fronterizo, sus singularidades, límites y potencialidades. Así mismo, promoverá líneas de acción específicas, mecanismos y esquemas de incentivos que permitan instalar capacidades para el desarrollo social y económico del territorio fronterizo. Para tal efecto, es preciso la identificación y el análisis de los potenciales económicos de los sectores relevantes de cada territorio fronterizo, al igual que las apuestas que se han formulado en el marco de las comisiones binacionales de vecindad y las zonas de integración fronteriza, entre otras instancias y mecanismos regionales. En los sectores que así lo ameriten, el Gobierno nacional promoverá el desarrollo de contenidos y aplicaciones basados en las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, TIC, como herramienta para su fortalecimiento.

Bajo el liderazgo del Ministerio de Relaciones Exteriores, se promoverá la inclusión de los asuntos fronterizos en la estrategia de cooperación internacional del país. El desarrollo de estos territorios pasa por subsanar asimetrías y desequilibrios con las demás regiones del país. De ahí la necesidad de priorizar y focalizar recursos técnicos y financieros para su promoción⁵⁶¹.

⁵⁶⁰ Este constituye una herramienta facilitadora de procesos de interacción con el sector público, que no sólo aumenta la institucionalidad de estas entidades, sino que también facilita la participación ciudadana a través del uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

⁵⁶¹ Instrumentos como la creación del Fondo de Compensación Regional deberán incluir criterios diferenciales, que permitan mejorar las condiciones de vida de los habitantes fronterizos y elevar su capacidad endógena de desarrollo. El citado fondo está previsto a partir del proyecto de acto legislativo, en curso, que reforma el Sistema General de Regalías y del Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT).

De otra parte, el Gobierno nacional promoverá el desarrollo empresarial de los territorios fronterizos mediante el mejoramiento del ambiente de negocios⁵⁶² y la promoción de iniciativas de desarrollo productivo. Con base en los resultados del *Doing Business Colombia* 2010, propiciará la actividad empresarial en las ciudades fronterizas a través procesos de asistencia técnica por demanda y las apoyará en la identificación de oportunidades de reforma, el diseño de planes de acción para mejorar la regulación empresarial y en la simplificación de trámites para lograr una reducción en los costos de transacción en que deben incurrir las empresas⁵⁶³. Así mismo, al interior del Sistema Nacional de Competitividad se promoverá el desarrollo de proyectos productivos binacionales, que vinculen a la población de ambos lados de la frontera⁵⁶⁴. Resultado de estas acciones se espera mejorar la posición de las ciudades fronterizas en el *ranking* de ambientes de negocios y propiciar que los proyectos productivos incorporen un mayor número de municipios fronterizos.

Con el fin de incentivar el comercio en la frontera, el Gobierno estudiará en conjunto con el Banco de la República, el uso de la moneda extranjera y la apertura de cuentas de ahorro o corrientes en zona de frontera y la creación de cámaras de compensación para dichas divisas. Así mismo, estudiará la apertura de cuentas corrientes y cuentas de ahorro por parte de los ciudadanos de los países fronterizos con Colombia, y el uso del documento de identificación más apropiado para dicha apertura.

3. Integración del territorio fronterizo a las dinámicas, procesos y desarrollos regionales y nacionales

El Gobierno nacional promoverá la mayor integración de estos territorios con sus respectivos departamentos, entre sí, sus regiones y la Nación. Para lo anterior, las intervenciones que se efectúen deberán propender por la conectividad e infraestructura intermodal, privilegiando criterios estratégicos y de proyección del país. La integración interna es una prioridad. Sin una apuesta estratégica en esta dirección, no resulta coherente plantear y fomentar esquemas de integración fronteriza, binacional o regional, que redunden a favor del territorio fronterizo y sus habitantes. Para tal efecto el Gobierno nacional diseñará e implementará el Programa de Gene-

⁵⁶² El estudio *Doing Business* en Colombia 2008 incluyó 13 ciudades, de las cuales sólo una de ellas se ubicaba en frontera (Cúcuta, Norte de Santander), para la versión de 2010, el número aumentó a 21 incluidas tres ciudades fronterizas (Valledupar, Pasto y Riohacha). Los resultados obtenidos en este estudio para 2010, muestran que el grupo de ciudades en frontera se ubican en la mitad de la tabla, registrando dificultades en apertura de empresas, comercio exterior, licencias de construcción y registro de propiedad, que obstruyen el buen ambiente y clima de los negocios.

⁵⁶³ La primera fase de este programa, incluye a: Cúcuta (Norte de Santander), Pasto (Nariño), Riohacha (La Guajira) y Valledupar (Cesar).

⁵⁶⁴ El Gobierno, a su vez, examinará la viabilidad de atraer recursos de cooperación para promover el diseño e implementación de un plan de desarrollo productivo de largo plazo en estas zonas.

ración y Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para el Desarrollo Territorial teniendo en cuenta las particularidades de las entidades territoriales fronterizas, étnicas, etc., teniendo en cuenta su fragilidad en materia de conectividad interregional y considerando criterios estratégicos (tales como el de soberanía)⁵⁶⁵.

En paralelo a los procesos de integración interna es necesario visualizar y avanzar en los procesos de integración externa. En la región Suramericana dos mecanismos de integración física regional están en curso: la Política Andina de Integración Fronteriza y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)⁵⁶⁶. Estos procesos deberán capitalizarse a favor del territorio fronterizo, permitiendo la conexión intermodal de municipios limítrofes con Venezuela, Ecuador, Brasil y Perú⁵⁶⁷.

Un aspecto adicional por considerar es la construcción, adecuación, gestión, control y manejo integrado de los pasos de frontera⁵⁶⁸. El Gobierno nacional, con el concurso de los países vecinos, continuará con estudios específicos para cada paso de frontera y la promoción de infraestructura de apoyo logístico⁵⁶⁹, identificando alternativas para su optimización; el mejoramiento de procedimientos de control migratorio, tránsito aduanero, transporte de mercancías, controles fitosanitarios, entre otros; e intervenciones apropiadas con base en los hallazgos de los estudios y las características de las zonas de frontera.

El Ministerio de Transporte será el encargado de las intervenciones en infraestructura necesaria para la operación de cada paso fronterizo con miras a lograr su optimización y mejoramiento de su gestión y controles. Así mismo, promocionará la construcción de infraestructuras de apoyo logístico conforme a las

⁵⁶⁵ Estos programas apoyarán la formulación de criterios diferenciales para la priorización de proyectos de infraestructura.

⁵⁶⁶ IIRSA es el foro técnico asesor del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento de UNASUR.

⁵⁶⁷ Se deberá facilitar la conexión de zonas fronterizas marginales, la configuración de regiones transfronterizas y la articulación de nuevos corredores para el comercio exterior. Así mismo, la integración con Centroamérica a través de la participación del país en el Proyecto Mesoamérica.

⁵⁶⁸ *“Un paso de frontera puede ser definido como un conjunto de elementos físicos, organizativos y de procedimientos, necesarios para que las personas, las mercaderías transportadas y los vehículos, puedan atravesar los límites de dos países, cumpliendo con los requisitos y controles impuestos por las autoridades nacionales de los mismos”* Documento Técnico, IIRSA, 2003. Los pasos de frontera pueden ser nacionales, binacionales e incluso explorar alternativas de un sólo paso, que ahorren costos, mejoren desempeños logísticos y propicien más y mejores flujos comerciales, con un impacto favorable en la competitividad del país. Al respecto, el último análisis sobre pasos de frontera es el *“Estudio de Optimización y Facilitación de los Pasos de Frontera Colombia - Ecuador en San Miguel y Rumichaca”*, realizado para el Gobierno nacional, el cual contó con el apoyo del BID y cuya Fase I fue entregada en febrero de 2011.

⁵⁶⁹ Los pasos de frontera por desarrollar y consolidar son: Rumichaca, Nariño; Cúcuta, Norte de Santander; Paraguachón, La Guajira; Arauca y Saravena, Arauca; Puerto Carreño, Vichada; San Miguel, Putumayo; La Esplanada Río Mataje, Nariño y la frontera con Panamá. Los tres primeros pasos son los empleados para el comercio exterior.

necesidades comerciales y a los acuerdos bilaterales, lo que aportará a la reducción de tiempos aduaneros y costos de logística y transporte. Adicionalmente, seguirá promoviendo el desarrollo de infraestructura eficiente e inclusiva en las zonas de frontera que fortalezca la integración binacional y mejoren la calidad de vida de los habitantes de fronteras, sus espacios públicos y entornos urbanísticos.

En este sentido se continuará con la implementación de políticas que permitan articular la movilidad de las ciudades con el desarrollo territorial y urbano-regional⁵⁷⁰, como lo son: (1) la puesta en marcha de Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) para ciudades de más de 600.000 habitantes⁵⁷¹; (2) la formulación de planes de movilidad para la operación organizada y moderna del transporte público en ciudades con poblaciones de 250.000 a 500.000 habitantes y (3) la implementación de soluciones de movilidad ambientalmente sostenibles en las ciudades fronterizas.

De otra parte, se examinarán esquemas de interconexión eléctrica y gasífera entre los territorios fronterizos y los países vecinos; al igual que de exportación e importación de energía eléctrica y gas hacia países centroamericanos a través del Pacífico y del Caribe. Se espera contar con escenarios en la materia y nuevos nichos de mercado. Además, se promoverán interconexiones de energía eléctrica y de gas, de pequeña escala y puntuales, en Zonas No Interconectadas para atender demanda local. Así mismo, se examinarán alternativas para las zonas de frontera, en particular en lo relativo al régimen de combustibles.

El Gobierno nacional promoverá, también, la integración del territorio marino-costero fronterizo, de manera sustentable y facilitando la organización de cadenas de valor de sus actividades⁵⁷². De igual forma, capitalizará su condición de Estado ribereño y sus fronteras marítimas para promover procesos de integración con el Gran Caribe y Centroamérica. En este contexto, fortalecerá los esquemas para el manejo de las áreas de administración conjunta con Jamaica y República Dominicana, al tiempo que se propondrán arreglos similares con otros países con los que se comparten fronteras marítimas.

Para el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, propiciará la construcción de políticas diferenciadas que reconozca sus particularidades territoriales, étnico-culturales y de frontera marítima.

⁵⁷⁰ Un insumo fundamental para el desarrollo de estas políticas se encuentra en la propuesta del Plan Maestro de Infraestructura de 2010, que incorpora en el eje de oferta como criterio estratégico el de soberanía.

⁵⁷¹ Como es el caso del SITM del Área Metropolitana Binacional de Cúcuta.

⁵⁷² Para tal efecto, se propiciará la investigación, el desarrollo e innovación competitiva anclada en sus activos; promoviendo la capacidad de gestión del riesgo; fomentando el turismo en el Caribe y avanzando en la construcción del plan nacional pesquero y la estructura institucional requerida, garantizando tanto la pesca industrial como la artesanal.

De otra parte, el Gobierno generará y diversificará las líneas de integración con los países vecinos. Los sectores de educación, salud, cultura y deporte deberán ser pioneros en esta apuesta, examinando modelos conjuntos de promoción de sus actividades, propiciando destrezas lingüísticas en frontera, validación y homologación de títulos, campañas de promoción y prevención de la salud, intercambios culturales y deportivos, entre otras estrategias. Para tal efecto, se promoverán esquemas de armonización normativa y flexibilización de procesos y procedimientos que permitan sinergias en zonas fronterizas. En paralelo, se promoverá proyectos binacionales para la generación de ingresos y reducción de la pobreza en territorios fronterizos.

Finalmente, se hace necesario que bajo el liderazgo del Ministerio de Relaciones Exteriores se examinen los esquemas de cooperación y los mecanismos de integración fronteriza en pro de un mejor desempeño de Colombia en éstos, una mayor articulación de las instancias locales, regionales, nacionales y de representación en el país para la toma de decisiones bien informadas y desarrollos con respaldo de diversos niveles de gobierno, sectores y actores⁵⁷³.

4. Fortalecimiento de la Seguridad Fronteriza y la Soberanía Nacional

El Gobierno nacional avanzará en la implementación de un Sistema de Administración, Control y Seguridad de las fronteras terrestres y fortalecerá los procesos en curso para el control y seguridad de las áreas marítimas fronterizas y portuarias. La defensa de la soberanía, la seguridad de la franja fronteriza y la de los ciudadanos que allí habitan, al igual que la promoción de los derechos humanos son dimensiones necesarias para garantizar que el esfuerzo nacional en seguridad realizado en la última década sea sostenible en el tiempo y para asegurar el buen rumbo de la prosperidad democrática. El esfuerzo en seguridad sólo será sostenible con la presencia integral del Estado⁵⁷⁴ en estos territorios.

⁵⁷³ Adicionalmente, se trabajaran planes binaciones en torno a problemáticas específicas en aquellas fronteras en las que conjuntamente sean definidas como prioritarias por los gobiernos de ambos países.

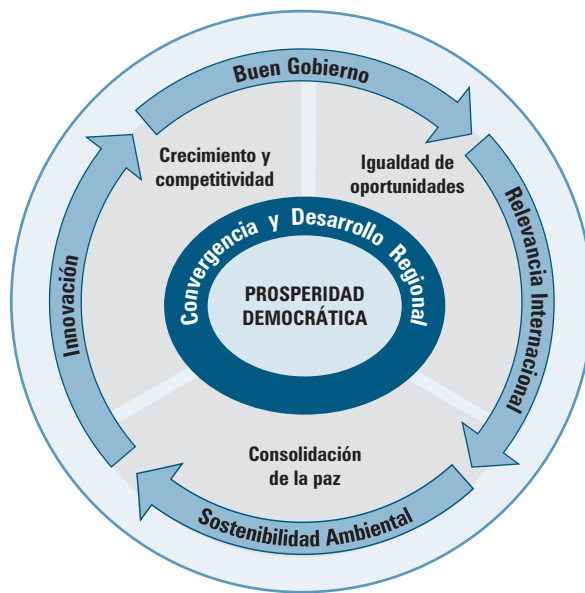
⁵⁷⁴ Es decir, de una institucionalidad que garantice el ejercicio pleno de su autoridad y el suministro de los bienes públicos necesarios para el bienestar de sus habitantes y la preservación de su integridad territorial. La idea de que la frontera es el confín último del territorio, al cual eventualmente se alcanzará en términos de integración y desarrollo nacional, debe ser dejada de lado y reemplazada por una visión de desarrollo y presencia del Estado, desde la línea fronteriza y hacia adentro del país —es decir, un desarrollo centrípeto— y avanzar hacia la concepción de una franja fronteriza.

d. Metas de proceso

Tabla II-11

1	Un documento sobre criterios para definir el ámbito fronterizo coordinado con entidades nacionales y territoriales
2	Un documento que consolide las estrategias diferenciadas para las fronteras terrestres y marítimas, formulado con actores nacionales y territoriales para las siguientes fronteras: Terrestres Venezuela (La Guajira, Cesar, Norte de Santander, Boyacá, Arauca, Vichada y Guainía). Ecuador (Nariño y Putumayo). Panamá (Chocó). Perú y Brasil (Putumayo, Amazonas y Vaupés) Marítimas Venezuela, Ecuador, Panamá, Costa Rica, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua y República Dominicana (San Andrés y Providencia).
3	Un documento con propuestas sobre readecuación institucional para los asuntos fronterizos.

C. Apoyos transversales al desarrollo regional



Colombia es un país de contrastes regionales. Como lo señaló el presidente Santos en su discurso de posesión, nuestro país es una maravillosa combinación de culturas, de razas, de talentos y de riquezas naturales que nos hace únicos en el planeta. Sin embargo, también somos un país con unas brechas regionales que dividen el territorio en zonas con condiciones sociales y económicas muy diferentes.

Estas diferencias se evidencian, tanto entre los departamentos del país como al interior de los mismos. Resulta preocupante, por ejemplo, que el ingreso por habitante de Bogotá sea entre 5 y 6 veces superior al de departamentos como Chocó o Vaupés, o que el porcentaje de la población con necesidades básicas insatisfechas (NBI) sea menos de 20% en Bogotá, el Valle o los departamentos de la zona cafetera, y que en La Guajira, Vichada y Chocó este porcentaje supere el 65%. Así mismo, y como consecuencia de lo anterior, existe una gran heterogeneidad en términos de educación y desarrollo de competencias. En la Guajira, Chocó, Guaviare, Vaupés y Vichada, por ejemplo, la tasa de analfabetismo es superior a 20%. En contraste, en Bogotá, Atlántico, Quindío, Risaralda, San Andrés o Valle del Cauca, ésta es cercana o inferior a 6%.

Ahora, si bien existen disparidades notorias entre los departamentos, las desigualdades al interior de los mismos son aún más evidentes. En el departamento de Bolívar, por ejemplo, se encuentra que mientras el porcentaje de la población con NBI en Cartagena es cercano a 25%, en doce municipios del mismo departamento

como San Jacinto, El Carmen de Bolívar o Santa Rosa, este porcentaje supera el 76%. Algo similar ocurre al comparar, por ejemplo, el área metropolitana del Valle de Aburrá ubicada en la zona central del departamento de Antioquia, con municipios del mismo departamento ubicados en las áreas costeras como Necoclí o San Juan de Urabá.

Así como existen disparidades económicas y sociales entre los departamentos, existen también grandes desigualdades institucionales entre los mismos. A modo de ejemplo, en el índice de gestión de los gobiernos municipales⁵⁷⁵, Bogotá, Cundinamarca y Quindío promedian más de 70 sobre 100, mientras Amazonas, Córdoba, Bolívar y Vichada promedian menos de 40. Este resultado es especialmente diciente si se tiene en cuenta que los Gobiernos territoriales ejecutan más del 50% del recaudo tributario del país.

En este frente, algunos desafíos son: el fortalecimiento institucional de las autoridades locales y regionales, la distribución y el buen manejo de los recursos territoriales, la implementación de políticas de desarrollo en las zonas de frontera y las áreas de consolidación, y el desarrollo de complementariedades productivas entre las zonas urbanas y las áreas rurales aledañas o cercanas a éstas. En relación con este último componente, sobresale, por ejemplo, la importancia de promover el desarrollo de ciudades intermedias en las zonas periféricas del país, de manera que los beneficios de la urbanización sobre el crecimiento económico se reflejen en una mayor reducción de la pobreza y una mejora en las condiciones de vida de la población rural.

Por otra parte, así como existen grandes disparidades sociales e institucionales entre regiones, existen también fuertes diferencias productivas entre las mismas. Es evidente, por ejemplo, que las vocaciones y capacidades productivas de la altillanura son muy diferentes a las de la zona andina o de las áreas costeras. Esto explica que las apuestas productivas locales varíen considerablemente entre regiones.

Una apuesta productiva que es común en todos los planes regionales de competitividad de los departamentos del país y que tiene el potencial de convertirse en un gran motor de desarrollo regional, es el turismo. Para desarrollar el potencial del turismo en todo el territorio, es necesario sobrepasar algunas limitaciones del sector como son: (1) baja capacidad institucional local para la formulación y ejecución de planes de desarrollo turístico, (2) poca oferta de productos turísticos de acuerdo a las vocaciones locales o regionales, (3) baja calidad de servicios, poca calificación de personal y reducida disponibilidad de personal bilingüe, y (4) insuficiente y baja calidad de la infraestructura soporte para el turismo.

⁵⁷⁵ Evaluación del desempeño integral que mide la capacidad de gestión de las administraciones locales: Sobresaliente (mayor o igual a 80), Satisfactorio (menos a 80 y mayor o igual a 70), Medio (menor a 70 y mayor o igual a 60), Bajo (menor a 60 y mayor o igual a 40), y Crítico (menor a 40).

Por otra parte, dadas las enormes secuelas del conflicto armado sobre el desarrollo del país, un análisis regional para el caso colombiano no puede excluir el progreso económico y social de las zonas más afectadas por la violencia, denominadas zonas de consolidación. Estas son zonas que requieren especial atención en: (1) la consolidación de la seguridad, (2) el acceso a la justicia, (3) el desarrollo económico y social, (4) la erradicación de cultivos ilícitos, (5) el desarrollo de infraestructura y conectividad, (6) el ordenamiento territorial, (7) la protección de los derechos de propiedad, y (8) el establecimiento de esquemas de seguimiento y evaluación.

En síntesis, el objetivo del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 es dar un gran salto hacia la prosperidad que se refleje en la consolidación de la paz, la generación de empleo de calidad y la disminución de la pobreza. Si bien este es un reto de carácter nacional, inevitablemente requiere, para su realización, un dimensionamiento regional en cuanto su visión, diagnóstico, comprensión y ejecución. Lo anterior implica, inevitablemente, establecer un entorno de competitividad basado en apoyos transversales al desarrollo regional tales como los mencionados anteriormente y presentados en más detalle en la presente sección del Plan de Desarrollo.

1. Fortalecimiento institucional de las entidades territoriales y relación Nación-territorio

Con el fin de fortalecer y crear condiciones apropiadas en los territorios para impulsar las locomotoras y alcanzar las metas de crecimiento sostenible, equidad y desarrollo institucional, el Gobierno nacional plantea como una de sus principales estrategias el fortalecimiento de las relaciones Nación-territorio. No sólo porque las acciones conjuntas y articuladas⁵⁷⁶ potencian el logro de propósitos comunes como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el desarrollo territorial y la generación de empleo, entre otros, sino porque las principales competencias en prestación de servicios básicos a la ciudadanía está en los Gobiernos territoriales, los cuales ejecutan más del 50% del recaudo tributario del país.

Esta estrategia se sustenta fundamentalmente en el hecho que Colombia es un Estado unitario, organizado de manera descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista⁵⁷⁷, lo cual significa que para contribuir a alcanzar los fines del Estado, cada nivel de gobierno es responsable de cumplir eficientemente, y bajo los principios de complementariedad, subsidiariedad y concurrencia, las competencias que le han sido asignadas.

⁵⁷⁶ Acciones entre los diferentes niveles de gobierno que involucren a la ciudadanía y al sector privado.

⁵⁷⁷ Este modelo de país surgió a mediados de los años 80 y fue ratificado por la Constitución Política de 1991.

De acuerdo con lo anterior, la estrategia de fortalecimiento de la relación Nación-territorio busca: (1) crear, impulsar y/o fortalecer instancias, mecanismos y espacios de coordinación y articulación entre los diferentes niveles de gobierno y las expresiones de la sociedad civil; y (2) formular políticas que contribuyan a una convergencia en la gestión pública territorial, considerando, además, las alianzas público-privadas y sociales - comunitarias como factor clave para el desarrollo.

A continuación se mencionan algunos esfuerzos realizados en el país alrededor de los propósitos señalados anteriormente, no sin antes advertir que: (1) la relación de la Nación con los departamentos⁵⁷⁸ y los municipios ha sido dispersa, con un enfoque eminentemente sectorial, sin que medien criterios de racionalidad y eficiencia, ni una visión integral y diferenciada del territorio; (2) la asignación de competencias⁵⁷⁹, responsabilidades⁵⁸⁰ y recursos⁵⁸¹ ha sido homogénea, sin considerar particularidades regionales relativas a sus potenciales, necesidades y capacidades administrativas, técnicas y financieras; y (3) persiste la desarticulación de esfuerzos de gestión y presupuestales.

a. Antecedentes y diagnóstico

1. Instancias, mecanismos y espacios de coordinación y articulación

Desde mediados del siglo XX se han creado diversas instancias de planificación regional en el país, se mencionan, por la importancia de su institucionalidad, las Corporaciones Autónomas Regionales⁵⁸² (1954) y las Regiones de Planificación (Corpes)⁵⁸³. Ambas tuvieron bondades, entre las cuales se destacan: (1) la identificación

⁵⁷⁸ Aunque muchos de ellos presentan debilidades institucionales, los departamentos son actualmente las instancias intermedias de planeación y promoción del desarrollo en sus territorios.

⁵⁷⁹ Subsisten vacíos en la gestión de la prestación de servicios básicos. Responsabilidades como la inspección y vigilancia de la prestación de servicios de educación y salud no es desarrollada en la mayor parte de municipios porque no es clara la competencia o por falta de capacidades para este propósito.

⁵⁸⁰ A partir de la expedición de la Ley 715 de 2001 se han precisado mecanismos de certificación para diferenciar responsabilidades locales en materia de educación, salud y agua.

⁵⁸¹ Mecanismos como los fondos de cofinanciación, el Fondo Nacional de Regalías, la cofinanciación con recursos del Presupuesto General de la Nación, tradicionalmente han asignado recursos por demanda, lo cual privilegia a las entidades territoriales de mayor capacidad y concentra en ellas los recursos públicos.

⁵⁸² Aunque las primeras Corporaciones nacieron en 1954, la Ley 99 de 1993 introdujo cambios tanto en su delimitación regional –se crearon unas y modificaron otras–, como en su naturaleza, objeto, organización y funcionamiento. A partir de esa ley, las Corporaciones asumieron el rol de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables.

⁵⁸³ La Ley 76 de 1985 y sus decretos reglamentarios crearon cinco Regiones de Planificación conocidas como Corpes (Amazonía, Caribe, Centro Oriente, Occidente y Orinoquía). La Ley 152 de 1994 estableció un régimen de transición para que los Corpes promovieran la creación de las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) y les trasladarán sus funciones en el término de dos años. Posteriormente, y teniendo en cuenta que durante ese período no se concretaron los proyectos de Ley sobre las RAP, la Ley 290 de 1996 amplió la vigencia de los Corpes hasta el primero de enero del año 2000.

de proyectos estratégicos acordes con las particularidades regionales, (2) mayores facilidades y efectividad en la intermediación entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales, y (3) el fortalecimiento institucional, a través del soporte técnico a departamentos y municipios de la jurisdicción. Sin embargo, también se presentaron inconvenientes, tales como: (1) la duplicidad de funciones con las entidades territoriales, (2) la dependencia de las Corporaciones Autónomas Regionales de los recursos del Presupuesto General de la Nación, y (3) la incapacidad de los Corpes para lograr fomentar la cultura de planeación y de proyectos que superaran el nivel departamental.

A pesar de que la Carta Política de 1991 contempla la creación de figuras intermedias como las regiones administrativas y de planificación que reemplazarían a los Corpes, y las regiones y provincias como entidades territoriales⁵⁸⁴, estas figuras no han sido creadas y la articulación del Gobierno nacional con los territorios se ha venido dando a través de los departamentos o de alianzas generadas a nivel subregional, generándose vacíos institucionales a nivel regional para la articulación integral de los propósitos, recursos y acciones entre los tres niveles de gobierno, y para promover las alianzas público-privadas para el desarrollo regional.

Además de la ausencia de una institucionalidad regional articuladora de la gestión pública, no se han desarrollado formalmente los principios definidos por la Constitución Política para asegurar el adecuado engranaje de la gestión de todos los niveles de gobierno (complementariedad, concurrencia y subsidiariedad), lo cual impide definir sistemas de corresponsabilidad respecto a los deberes del Estado.

De otra parte, y aún sin contar con una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial⁵⁸⁵, en el país han surgido diferentes dinámicas y procesos regionales⁵⁸⁶, los cuales aunque no necesariamente buscan modificar la organización político-administrativa, se constituyen en figuras asociativas flexibles alrededor de una visión compartida de desarrollo que generan procesos de concertación entre el sector público, privado y las comunidades. De igual manera, se han originado fenómenos urbano-regionales⁵⁸⁷ complejos que plantean la necesidad de crear nuevas

⁵⁸⁴ Estas figuras no han sido desarrolladas por la Ley, deben surgir de iniciativa territorial y ser aprobadas en el Congreso.

⁵⁸⁵ A noviembre de 2010, se encuentra aprobado, en primer debate, un nuevo Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, el cual fue radicado por el Gobierno nacional.

⁵⁸⁶ Ejemplo de este tipo de dinámicas son la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca (hoy Región Capital), en el área Central y los procesos de La Mojana y el golfo de Morrosquillo en el Caribe.

⁵⁸⁷ Los fenómenos urbano-regionales son funcionales a modelos basados en las capacidades locales y objetivos de desarrollo compartidos regionalmente en torno a la competitividad territorial y la reducción de desigualdades regionales.

formas de organización del territorio⁵⁸⁸, en donde conceptos como las regiones metropolitanas, las ciudades-región y los corredores estratégicos de desarrollo cobran relevancia.

Cabe señalar, que estas figuras de tipo asociativo, reconocidas en el marco legal vigente, no gozan de la suficiente estabilidad jurídica y financiera, por cuanto su permanencia está supeditada a los ciclos políticos y a las rigideces en materia de asignación y destinación de recursos, lo que implica la necesidad de desarrollar políticas públicas que contribuyan con su fortalecimiento y consolidación, acompañadas de los mecanismos idóneos para asegurar el logro efectivo de sus objetivos. No obstante, es importante mencionar que en la Legislatura 2010-2011 actualmente cursa en el Congreso de la República un nuevo proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que busca fortalecer las figuras asociativas y las dinámicas regionales.

Como mecanismos adicionales para avanzar en una relación más efectiva con los territorios, la Nación: ha desarrollado instrumentos sectoriales como los Acuerdos de Competitividad, el Sistema Administrativo del Interior y el Sistema Administrativo Nacional de Consolidación Territorial; ha formulado políticas para el fortalecimiento territorial⁵⁸⁹; y ha generado espacios de interlocución como el Consejo Ampliado de Ministros y los Consejos Comunales, los Acuerdos para la Prosperidad, entre otros.

Adicionalmente, se destacan instrumentos de desarrollo que se presentan como una alternativa a la construcción de políticas públicas desde el territorio como los Programas Regionales de Desarrollo y Paz y las Agencias de Desarrollo Local; los primeros, presentes en 19 regiones del país se han promovido como expresiones de la sociedad que, en alianza con sectores representativos de las regiones, promueven procesos incluyentes de amplia participación ciudadana con el fin de generar condiciones de desarrollo incluyente, prosperidad y convivencia para la construcción conjunta de nación; los segundos, presentes en 14 regiones del país y con área de influencia en 219 municipios, vienen impulsando procesos de desarrollo territorial con enfoque al desarrollo humano, bajo criterios como visión compartida de territorio, estrategia territorial formulada y ejecutada sobre la base del potencial endógeno y en articulación con el sector público-privado y social comunitario, asociatividad empresarial, institucional y pública y la movilización de recursos endógenos y exógenos para la gestión del desarrollo.

⁵⁸⁸ Procesos como la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca hoy Región Capital y los lineamientos de Ordenamiento Territorial para Antioquia (LOTA), en el área Central han incorporado la noción de un sistema urbano-regional integrado y articulado en red bajo conceptos de Ciudad-Región y región policéntrica.

⁵⁸⁹ CONPES 3238 “Estrategias para el fortalecimiento departamental”, CONPES de Buenaventura, del Pacífico, etc.

Las figuras mencionadas concentran sus esfuerzos en el territorio continental, mientras que el territorio marino-costero no ha sido incorporado de manera pertinente y estratégica al ordenamiento territorial del país⁵⁹⁰. Los procesos regionales alrededor de éste son aún incipientes; se presentan conflictos y traslape de competencias, entre instituciones, las cuales son poco proclives a incorporar a las comunidades costeras y gente de mar. No obstante, en los últimos años se han venido elaborando estudios y lineamientos de política para aprovechar sosteniblemente el territorio marino-costero y sus recursos⁵⁹¹.

2. Fortalecimiento institucional: balance diferenciado

La Nación, en su responsabilidad de brindar asistencia técnica a las entidades territoriales para que cumplan eficientemente con sus funciones, no sólo ha liderado programas de fortalecimiento institucional –Programa de Desarrollo Institucional (PDI), Programa Mejor Gestión de los Departamentos, Programas de Saneamiento Fiscal y Fortalecimiento Institucional de las Entidades Territoriales, Sistema Nacional de Capacitación Municipal, Fondo para el Fortalecimiento de la Institucionalidad Pública, entre otros–, sino que a través de sus diferentes ministerios ha prestado soporte técnico a departamentos y municipios, en materia de prestación de servicios y de mecanismos e instrumentos de gestión administrativa y financiera.

No obstante, en su mayoría, estos apoyos se han adelantado de manera desarticulada y fragmentada, sin una comprensión integral y diferenciada del territorio, y por lo tanto, con una visión homogénea de las entidades territoriales y con enfoque eminentemente sectorial y procedimental.

Estas características de la asistencia técnica y del acompañamiento a las regiones son algunas de las causas para que aunque el país en su conjunto esté a punto de alcanzar coberturas universales en educación básica primaria y media y en salud, haya mejorado sus coberturas en vacunación y en servicios públicos⁵⁹² y haya mejoras en algunos procesos transversales de la gestión, aún persistan brechas importantes en los factores que determinan el desarrollo de las regiones. Estas

⁵⁸⁹ Este territorio representa cerca del 45% del territorio nacional, cuenta con aproximadamente 3.000 kilómetros de línea de costa entre el Pacífico y el Caribe.

⁵⁹¹ La Cartilla 2019, *Aprovechar el territorio marino-costero en forma eficiente y sostenible*, realiza una propuesta de visión estratégica de este territorio y plantea cuatro grandes metas al 2019; la Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia, busca mejorar las condiciones de vida de la gente de mar a través del desarrollo armónico de la actividades productivas en este territorio y cuenta con su propio plan de acción, documento CONPES 3164 de 2002; y la Política Nacional de Océanos y Espacios Costeros de 2007, que buscan brindar estrategias para garantizar la administración, aprovechamiento económico, beneficio público, conservación ambiental, desarrollo sociocultural, vigilancia y control de los espacios marino-costeros.

⁵⁹² Entre 1993 y 2005 se incrementó en un 20,9% las personas atendidas en acueducto y en un 33,4% las atendidas con alcantarillado.

brechas están relacionadas con debilidades de algunas entidades territoriales en (1) procesos de planificación estratégica participativa, (2) construcción colectiva de visión, (3) ordenamiento del territorio, (4) identificación y promoción de potencialidades de desarrollo, (5) prestación adecuada de los servicios a cargo, (6) la implementación de modelos gerenciales, (7) la promoción de alianzas con actores públicos y privados, (8) la vinculación de la ciudadanía en la gestión pública, (9) la formulación de programas y proyectos estratégicos, (10) la construcción y uso de sistemas de información para mejorar la gestión pública y la prestación de servicios, y (11) la implementación de mecanismos para la autoevaluación, la rendición de cuentas y la promoción del control social, entre otras.

Lo anterior limita las políticas territoriales de superación de la pobreza, de generación de ingresos, de atención a grupos vulnerables —desplazados, discapacitados, primera infancia, etc.—, de gestión de riesgo por cambio climático y de desarrollo endógeno.

En términos del financiamiento territorial, en los últimos diez años las rentas territoriales por impuestos, transferencias y regalías vienen creciendo sostenidamente a tasas reales del 7% anual. Así mismo, la fuente más importante de financiación de las competencias territoriales han sido los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), seguidos por los recaudos propios (impuestos y no tributarios) y las regalías, con participaciones del 46%, el 35% y el 7%, respectivamente, en el total de recursos de los Gobiernos territoriales. El Sistema General de Participaciones ha crecido un 30% en términos reales entre 2002 y 2010, y ha tenido criterios redistributivos a favor de las regiones más pobres del país. En relación con las regalías, entre 1994 y 2009, el 80% se concentró en 112 municipios ubicados en sólo ocho departamentos, con una población equivalente al 17% del total de habitantes en el país en 2009.

Sin embargo, existen diferencias de capacidades fiscales en los territorios, producto de que el crecimiento económico ha sido desequilibrado y la población y las actividades económicas se han asentado de forma desigual a lo largo y ancho del país. Por ejemplo, Bogotá y otras 40 ciudades concentran el 80% de los recaudos tributarios municipales y 1.000 municipios —que equivalen al 90% de los municipios del país—, dependen entre el 70% y más del 90% de fuentes exógenas, provenientes del Sistema General de Participaciones y las regalías, para financiar sus competencias. El caso de las gobernaciones es similar, toda vez que de las 32 existentes en el país, Antioquia, Cundinamarca, Valle, Santander y Atlántico concentran el 60% de los recaudos por impuestos departamentales. En general, la estructura tributaria departamental enfrenta problemas como tasas muy altas, bases relativamente pequeñas, contrabando e inelasticidad al ingreso, además presentan problemas de gestión tributaria relacionados con la desactualización de las bases gravables, la imposición de tarifas homogéneas significativamente bajas y las deficientes capacidades administrativas para el recaudo.

Uno de los requisitos esenciales para el *buen gobierno* es la fortaleza de la gestión de los Gobiernos municipales, por ello, el DNP viene midiendo desde el año 2004 el desempeño integral de la gestión municipal, a partir de cuatro componentes que recogen el porcentaje de ejecución de las metas de los planes de desarrollo, la eficiencia en el uso de los recursos empleados por los municipios en los sectores de educación, salud y agua potable, el grado de cumplimiento de los requisitos legales del SGP y la capacidad administrativa⁵⁹³ y fiscal⁵⁹⁴. Estos componentes se agregan en un indicador sintético, en una escala de 0 a 100 puntos, donde valores cercanos a 100 indican mejores niveles de desempeño.

Al agrupar este indicador por los promedios municipales agregados por departamentos, se observa que el promedio de los municipios de los departamentos de Cundinamarca, Antioquia, Boyacá, Nariño, Norte de Santander, Quindío, Risaralda y Santander es levemente superior a los promedios municipales de los demás departamentos. Dentro de este grupo se destaca el promedio superior de los municipios de Cundinamarca que superan por 10 puntos al resto de los promedios de los otros departamentos. En contraste, los promedios municipales de los departamentos de Amazonas, Archipiélago de San Andrés, Bolívar, Córdoba y Vichada fueron inferiores a 40 puntos clasificándose en un rango crítico.

Tabla VII-12

Resultados del desempeño integral de la gestión municipal, agregado por departamentos, 2009

Departamento	Eficacia	Eficiencia	Requisitos legales	Capacidad administrativa	Fiscal	Gestión	Índice integral	Número de municipios
Amazonas	25,17	40,27	36,06	32,33	51,77	42,05	35,89	2
Antioquia	52,01	65,17	73,59	81,08	59,09	70,08	65,21	125
Arauca	13,28	59,80	79,18	68,37	60,92	64,64	54,23	7
San Andrés	64,37	23,71	0,00	70,57	66,53	68,55	39,16	1

⁵⁹³ Mide la disponibilidad de recursos humanos y tecnológicos, así como la adopción de acciones, métodos, procedimientos y mecanismos de prevención, control y evaluación, para el mejoramiento continuo de la entidad territorial, a partir de los siguientes indicadores: estabilidad del personal directivo, profesionalización de la planta, disponibilidad de computador por funcionario, automatización de procesos y el Modelo Estándar de Control Interno. Para mayor información remitirse a la “Metodología de Evaluación del Desempeño Integral”, elaborada por el DNP.

⁵⁹⁴ Las capacidades fiscales de los municipios se miden a partir de seis indicadores de gestión financiera, sintetizados en un indicador global que precisa la capacidad de los municipios de pagar su propio gasto de funcionamiento, el esfuerzo fiscal por aumentar sus rentas tributarias como contrapartida a las transferencias y las regalías, la importancia relativa de las inversiones realizadas dentro del gasto total, el respaldo del endeudamiento y la generación de ahorro corriente, necesario para garantizar la solvencia financiera y la disposición de recursos para financiar los objetivos de desarrollo.

Departamento	Eficacia	Eficiencia	Requisitos legales	Capacidad administrativa	Fiscal	Gestión	Índice integral	Número de municipios
Atlántico	48,14	62,95	82,88	70,52	57,93	64,23	64,55	23
Bogotá, D.C.	66,68	97,64	75,33	97,58	73,87	85,72	81,34	1
Bolívar	6,53	44,54	54,54	41,50	49,59	45,55	37,79	46
Boyacá	70,10	54,22	79,38	77,46	60,23	68,84	68,14	123
Caldas	34,14	57,12	87,08	83,54	60,79	72,16	62,62	27
Caquetá	28,38	52,11	87,52	80,32	58,89	69,61	59,40	16
Casanare	53,88	51,35	70,74	82,38	66,72	74,55	62,63	19
Cauca	44,73	50,29	67,07	80,94	58,90	69,92	58,00	42
Cesar	43,48	50,64	70,73	75,79	60,84	68,31	58,29	25
Chocó	38,09	35,57	71,05	72,58	53,96	63,27	51,99	30
Córdoba	10,45	38,62	58,27	42,29	57,46	49,87	39,30	30
Cundinamarca	85,23	59,87	82,29	82,18	64,22	73,20	75,15	116
Guainía	0,00	29,61	82,31	80,49	62,51	71,50	45,85	1
Guaviare	24,76	38,47	69,35	63,37	58,21	60,79	48,34	4
Huila	58,22	55,64	74,48	80,88	58,93	69,90	64,56	37
La Guajira	13,46	45,28	53,57	46,13	62,79	54,46	41,70	15
Magdalena	12,14	42,03	67,23	65,70	56,08	60,89	45,57	30
Meta	36,52	44,67	83,06	65,78	63,23	64,51	57,19	29
Nariño	84,85	52,49	77,53	69,28	58,39	63,84	69,68	64
Norte de Santander	79,53	53,51	74,55	76,25	58,82	67,53	68,78	40
Putumayo	6,14	42,30	72,96	43,66	56,27	49,97	42,84	13
Quindío	66,55	65,84	86,29	80,96	59,87	70,41	72,27	12
Risaralda	56,77	57,42	86,53	82,45	58,44	70,45	67,79	14
Santander	65,53	57,02	78,39	74,72	60,56	67,64	67,15	87
Sucre	9,98	43,28	57,11	54,46	55,40	54,93	41,32	26
Tolima	67,41	50,89	70,02	80,23	60,08	70,15	64,62	47
Valle del Cauca	38,18	62,20	86,14	82,85	61,59	72,22	64,68	42
Vaupés	36,17	27,07	88,98	58,20	54,78	56,49	52,18	3
Vichada	0,00	35,07	63,42	44,00	52,49	48,24	36,68	4
Total general	53,15	53,83	74,84	73,46	59,49	66,47	62,07	1.101

Fuente: Cálculos DNP-DDTS.

En los componentes donde se presentan mayores brechas en los promedios municipales agregados por departamentos fueron Eficacia y Requisitos Legales, donde en el componente de eficacia el promedio municipal del departamento de Guainía fue de cero en comparación con el promedio municipal del departamento de Cundinamarca que fue de 85,23. Caso similar se presentó en el componente de requisitos legales donde el promedio municipal del departamento de Vaupés fue de 88,98 en comparación con el promedio de cero que obtuvo el Archipiélago de San Andrés.

De otro lado, en términos de dinámicas regionales se destacan iniciativas como la Región-Capital, Programas de Desarrollo y Paz⁵⁹⁵, Ecorregión del Eje Cafetero y OVOP⁵⁹⁶. Así mismo, se resaltan los esfuerzos de integración regional de la costa Caribe.

Las diferencias mencionadas imponen retos importantes para fortalecer la gestión de los Gobiernos municipales, con miras a hacer eficiente el uso de los recursos y lograr el máximo resultado posible de la ejecución y aprovechamiento de los mismos.

b. Objetivos y lineamientos estratégicos

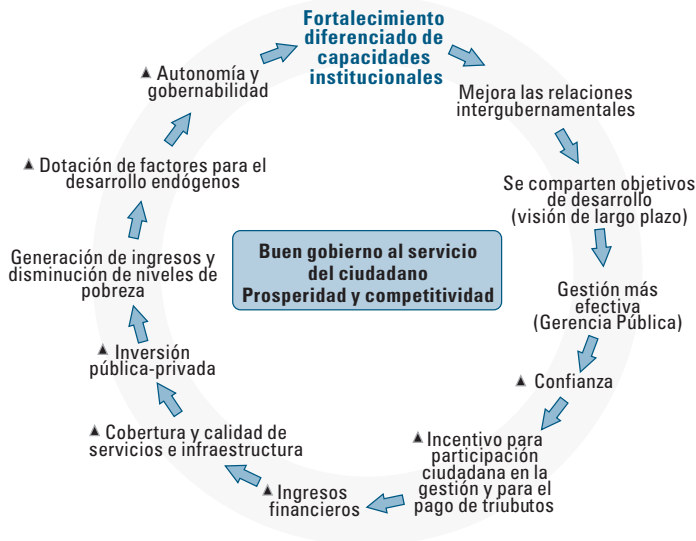
Tal como se aprecia en la figura VII-11, a partir del fortalecimiento diferenciado de la gestión pública territorial se hacen más efectivas las relaciones Nación-territorio, con lo cual se activa el círculo virtuoso de la gestión pública, que conduce al logro de los resultados esperados en términos del crecimiento, equidad y buen gobierno; entendiendo que el buen gobierno no sólo se refiere a la Administración Pública, sino que supone la participación efectiva de la ciudadanía y del sector privado en la gestión pública⁵⁹⁷.

⁵⁹⁵ Esta área tiene 9 Programa de Desarrollo y Paz (PDP), la mayor cantidad en el país.

⁵⁹⁶ El Movimiento OVOP corresponde a las siglas en inglés “One Village, One Product”, lo cual traduce “Una Villa, Un producto”. Se trata de una estrategia de desarrollo local que se fundamenta en el trabajo de las comunidades, quienes a través de productos (bienes, servicios o eventos) propios o únicos (con marca de origen), se convierten en actores activos en el territorio para la solución de sus problemas, la promoción del desarrollo y el fomento de la equidad.

⁵⁹⁷ Este aspecto se desarrolla en el capítulo *Buen Gobierno, lucha contra la corrupción y la participación ciudadana*.

Figura VII-11

Círculo virtuoso de la Gestión Pública

Fuente: DDTS-DNP

Para activar el círculo virtuoso de la gestión pública orientada a resultados y del buen gobierno, es fundamental el rediseño de una política integral de desarrollo territorial, que entre otras, contemple los siguientes objetivos.

- Desarrollar principios constitucionales y definir instancias, mecanismos y procesos que permitan una mayor articulación entre los tres niveles de gobierno, como condición para hacer más eficientes las políticas públicas.
- Avanzar en la convergencia de capacidades institucionales territoriales para el desarrollo endógeno.

Para alcanzar estos objetivos y en el marco de la política señalada, se debe adoptar un nuevo arreglo institucional para regular, orientar y articular los procesos de descentralización, ordenamiento territorial y fortalecimiento institucional. De igual manera, se requiere avanzar en los siguientes lineamientos estratégicos.

1. Lineamientos estratégicos en materia de ordenamiento y desarrollo territorial

- Revisión y unificación de la normativa relacionada con el nivel departamental, con el fin de fortalecer el papel de los departamentos en la promoción del desarrollo económico y social y como eje articulador del Estado colombiano.

- Diseño de un esquema de incentivos para promover procesos asociativos de gestión urbano-regional, orientados a consolidar corredores estratégicos o áreas de desarrollo territorial, a partir de ejes de integración o macro proyectos de interés nacional y regional, en el marco de las cinco locomotoras para el crecimiento. Los procesos asociativos contribuyen al fortalecimiento de la organización político administrativa existente sin necesidad de crear nuevas entidades territoriales.
- Impulso a la agenda legislativa de ordenamiento territorial –Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, reformas al régimen municipal, reforma a la Ley 128 de 1994, Ley para Régimen especial de Distritos, fortalecimiento del marco legal de las asociaciones de municipios y otras figuras de cooperación público-privadas-comunitarias–, para reconocer e institucionalizar dinámicas flexibles de ordenamiento territorial –áreas metropolitanas, ciudades-región y corredores o áreas de desarrollo–, así como para establecer directrices departamentales y metropolitanas de ordenamiento territorial. En suma se trata de fortalecer el marco legal para promover dinámicas flexibles de ordenamiento territorial.
- Fortalecimiento de los procesos de planificación y ordenamiento territorial, incorporando la prevención, atención y gestión del riesgo frente al cambio climático, con el propósito de que se constituyan bases para la anticipación oportuna ante desastres naturales y se superen estructuralmente las condiciones de vulnerabilidad ante amenazas de origen natural o antrópico.
- Incorporación del territorio marino-costero en el ordenamiento territorial, en la planificación⁵⁹⁸ y en la gestión del desarrollo regional y del país⁵⁹⁹, mediante la formulación de una nueva política que establezca directrices para el ordenamiento territorial de los espacios oceánicos y de las zonas costeras e insulares⁶⁰⁰. Se impulsará el desarrollo de procesos de ordenamiento territorial de zonas de borde costero, mediante mecanismos de cooperación interinstitucional para la concertación entre autoridades y actores territoriales en torno a un ordenamiento territorial que vincule la gestión del riesgo y el manejo ambiental para el aprovechamiento sustentable de éstas zonas.

⁵⁹⁸ Mediante el fortalecimiento de la institucionalidad requerida para los asuntos marino-costeros y la elaboración del Plan Nacional Pesquero, garantizando tanto la pesca industrial como la artesanal.

⁵⁹⁹ Facilitando las cadenas de valor de actividades productivas relacionadas, el aprovechamiento sustentable de los recursos marino-costeros y propiciando la investigación, desarrollo e innovación competitiva anclada en sus activos mediante el desarrollo de programas de investigación, la realización del inventario de la biodiversidad marina y estudios de ecosistemas, el fomento de la bioprospección de los recursos marinos, la identificación y monitoreo de los cambios en los ecosistemas como resultado de las actividades productivas, el desarrollo de tecnologías limpias e innovadoras y la formulación de planes sectoriales, en particular, el Plan Nacional Pesquero que ordene lo relativo a la pesca industrial y artesanal, el Minero- Energético y el de transporte (intermodal).

⁶⁰⁰ Esta política debe hacer referencia al fortalecimiento de las unidades ambientales costeras y oceánicas, que establezca y refuerce las áreas marinas protegidas y costeras con representatividad de ecosistemas estratégicos que sirvan de reservorio para poblaciones y especies de importancia para los diferentes sectores productivos; y a la promoción de la inclusión de los riesgos a la ocurrencia de fenómenos naturales en los planes de ordenamiento territorial en los municipios costeros.

- Armonización de competencias entre los niveles de gobierno, a partir de la formulación de una política diferencial que defina los criterios generales, instrumentos, procedimientos y responsables, para la relación Nación-territorio, mediante el desarrollo legal y técnico para la aplicación de los principios de concurrencia, subsidiariedad, coordinación y complementariedad, así como su enfoque particular en los diferentes sectores del desarrollo. Para ello se deberán tener en cuenta los requerimientos específicos de capacidades técnicas, financieras y administrativas propias de cada sector y la disponibilidad de recursos de la institucionalidad territorial.
- Institucionalización de mecanismos de coordinación y concertación, como los contratos plan - contratos de acción pública⁶⁰¹ entre la Nación y los territorios –entendidos como conjuntos de municipios y/o departamentos para la ejecución asociada de proyectos estratégicos de desarrollo territorial–, con el fin de que los planes de desarrollo departamentales y municipales se integren con los lineamientos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: *Prosperidad para todos*, a partir de la aplicación de los principios de subsidiariedad, complementariedad, coordinación y concurrencia.
- Fortalecer la utilización de Sistemas de Información Geográfica para apoyar los procesos de planeación y gestión del desarrollo del país.
- Fortalecer el Sistema Administrativo Nacional de Competitividad (Decreto 2828 de 2006) y apoyar a las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC), como instancias responsables del diseño de la política regional para el desarrollo empresarial y de la articulación con el Gobierno nacional en materia de competitividad. Para tal fin, se brindará a los departamentos asistencia técnica y acompañamiento en el proceso para fortalecer la institucionalidad de sus Comisiones. Igualmente, se definirá un mecanismo de participación directa de las CRC en la Comisión Nacional de Competitividad, y entre las CRC fomentar el intercambio de sus experiencias en el proceso de implementación de los planes de competitividad. Finalmente, se trabajará para que lo plasmado en los planes regionales de competitividad se articule con los planes de desarrollo territorial. Por otra parte promover la articulación de las diferentes instancias de desarrollo regional entre ellas: CoDEcyTS, Comités Universidad-Estado-Empresa, Comités de Biodiversidad, Redes Regionales de Emprendimiento, en el marco de las CRC.
- Impulsar y fortalecer institucionalmente el Sistema Administrativo del Interior (SAI)⁶⁰², con el fin de que continúe su misión de articular en el ámbito

⁶⁰¹ Un contrato de acción pública formaliza un proceso de cooperación y fija obligaciones recíprocas, con el fin de atender uno o varios objetivos comunes. Las propuestas regionales deben estar respaldadas por procesos participativos de planificación estratégica territorial con visión de largo plazo.

⁶⁰² Ley 489 de 1998 y Decreto 565 de 2010.

territorial, la gestión e implementación de las políticas públicas relacionadas con la formulación, ejecución y seguimiento de las temáticas establecidas por el Decreto 565 de 2010.

2. Lineamientos estratégicos en materia de descentralización

La descentralización es el marco en el cual se debe redefinir la relación Nación-territorio, por ello en esta materia los lineamientos estratégicos son:

- Elaboración de un proyecto de ley orgánica en materia de distribución flexible y gradual de competencias, con el fin de contar con un sistema de distribución de competencias depurado, integral y diferenciado, con base en las características territoriales, que propicie una adecuada articulación entre niveles. Se pretende profundizar en el tratamiento diferencial para los sectores salud, educación y agua potable y saneamiento básico, y establecer un marco legal e institucional que regule y precise las competencias de departamentos y municipios en materia de la lucha contra la pobreza, desempleo, promoción del desarrollo económico y atención a la población vulnerable.
- Unificación, articulación y/o modernización de las normas para el buen gobierno territorial –planeación y ordenamiento territorial, sistema presupuestal, modernización del régimen procedimental tributario territorial, esquemas de gestión territorial diferenciales, reporte de información financiera y presupuestal de las entidades territoriales a través de un canal único en el Gobierno nacional, carrera administrativa territorial, rendición de cuentas, etc.–, con el fin de proporcionar a las entidades territoriales claridad normativa sobre los procedimientos de gestión pública que deben desarrollar para el cumplimiento de sus competencias con enfoque de gestión orientada a resultados, considerando, en lo que sea pertinente, las particularidades regionales.
- Fortalecimiento de los ingresos de recaudo propio de las entidades territoriales, para lo cual se plantea: (1) el incremento de la tarifa mínima legal del impuesto predial en los municipios, (2) fortalecer al IGAC técnica y presupuestalmente para ampliar su capacidad de actualización catastral, (3) mejorar las capacidades institucionales de las administraciones municipales y departamentales, con el fin de incrementar la disponibilidad de fuentes de financiamiento del desarrollo territorial.
- Disminución de la inflexibilidad presupuestal en las entidades territoriales, eliminando la destinación sectorial específica de los recursos de forzosa inversión de la Participación de Propósito General del Sistema General de Participaciones.
- Reforma Constitucional al Régimen de Regalías, con el fin que estos recursos no se concentren en unas pocas entidades territoriales, sino que sus beneficios sirvan para el apalancamiento de inversiones de impacto en todas las regiones.

Se creará el Sistema General de Regalías (SGR), para hacer más equitativa su distribución territorial y financiar proyectos estratégicos regionales, atendiendo para su distribución criterios de pobreza, población y condiciones de desarrollo. Así mismo, se destinarán recursos a ciencia, tecnología e innovación y se definirán mecanismos de ahorro público y ahorro pensional para contribuir a la política de estabilidad macroeconómica y de competitividad del país. Al Interior del SGR se crearán los fondos de compensación regional y de desarrollo regional.

- Incentivos a los municipios y distritos que realicen inversiones en planes, programas y proyectos que beneficien a la población desplazada y contribuyan a las metas de atención a este grupo poblacional, dichos incentivos se refieren a la exclusión de la obligación de realizar aportes al FONPET por concepto de recursos de la participación de propósito general del Sistema General de Participaciones.
- Ajuste de la institucionalidad para la unificación de los procesos de monitoreo, seguimiento y control de los recursos del Sistema General de Participaciones y de Regalías. Desarrollar instrumentos como interventorías administrativas y financieras en tiempo real, asistencia técnica a las entidades beneficiarias, auditorías visibles y coordinación interinstitucional con los organismos de control, así como convenios de reforzamiento de la gestión territorial con las firmas extractivas, en el caso de las regalías con el fin de contribuir al uso adecuado de los recursos públicos y al cumplimiento de los objetivos de la descentralización.
- Fortalecimiento de las reglas de responsabilidad fiscal, tales como la Programación de mediano y largo plazo a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), ajuste de las normas de endeudamiento público territorial y del régimen de vigencias futuras para entidades territoriales, revisión y ajuste de la financiación de los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, en función de la capacidad de generación de recursos propios y en el marco de la Ley 617 de 2000, y la diferenciación de competencias que plantea el proyecto de LOOT. Lo anterior, para contribuir a la política de estabilidad macroeconómica del país, asegurar que los Gobiernos territoriales manejen responsablemente sus finanzas. Dichas reglas se deberán extender a las entidades descentralizadas subnacionales, con el diseño de un marco legal y metodológico que permita cuantificar y ajustar las finanzas del sector descentralizado en el análisis fiscal territorial.
- Consolidación de un sistema único de reporte de la información de las entidades territoriales a la Nación, a partir de la experiencia del Formato Único Territorial, de tal suerte que ésta sea la fuente oficial de la información pertinente para la asignación de recursos del SGP y del SGR, así como la herramienta para mejorar la transparencia, oportunidad y consistencia de la información presupuestal territorial que contribuya a evitar la duplicidad de trámites a las entidades territoriales.

- Formulación de una política de desarrollo local que contribuya a que las entidades territoriales trasciendan su rol de prestadoras de servicios y se conviertan en gerentes de su propio desarrollo, a través de la promoción de estrategias, espacios e instrumentos como las Agencias de Desarrollo Económico Local (ADEL) y el Movimiento OVOP, entre otros.
- En este mismo sentido, se adelantarán un conjunto de acciones dirigidas al desarrollo empresarial y aumento de la competitividad, especialmente del sector artesanal, teniendo en cuenta los siguientes elementos: asociatividad; formalización; adecuación de materias primas, procesos y productos a las características de los mercados y criterios de sostenibilidad ambiental; comercialización, promoción y posicionamiento de mercado a través de la diferenciación de productos (diseño) y gestión de la calidad; y el desarrollo de información sectorial.
- Consolidación de los instrumentos para medir y divulgar los resultados de la descentralización, a partir de los índices de desempeño fiscal e integral y de gobernabilidad para contribuir al uso adecuado de los recursos públicos, al control ciudadano y al cumplimiento de los objetivos de la descentralización.
- Brindar instrumentos para articular los procesos de planificación territorial y las normas de manejo de uso del suelo, de tal forma que se tengan en cuenta los riesgos por desastres naturales y cambio climático y se realice una gestión adecuada para su prevención y mitigación.

3. Lineamientos estratégicos en materia de fortalecimiento institucional territorial

Programa para la generación y fortalecimiento de capacidades institucionales para el desarrollo territorial

Este programa permitirá al Gobierno nacional mayor efectividad en el desarrollo de su competencia de asistencia técnica territorial, articulando esfuerzos, acciones y recursos dispersos de las diferentes entidades del orden nacional, así como de otros actores involucrados en el tema, en función de las brechas internas en el nivel de desarrollo de sus departamentos y municipios, de tal forma que se generen y fortalezcan las capacidades institucionales territoriales para el desarrollo endógeno y el buen gobierno en la gestión de lo público.

Los criterios que se tendrán en cuenta para el diseño del programa son los siguientes: integralidad en torno a la gestión territorial, gradualidad, evaluabilidad, viabilidad, pertinencia y flexibilidad.

Adicionalmente, en el diseño e implementación del Programa, el Gobierno nacional: (1) contará con la participación de las entidades territoriales, el sector

privado, la academia, los organismos de cooperación internacional y la sociedad civil; (2) considerará que la atención a los territorios debe hacerse de manera diferenciada, de acuerdo con sus condiciones y potenciales; (3) utilizará distintas modalidades de intervención (cooperación horizontal, jornadas de divulgación, visitas técnicas, diplomados, etc.); y (4) dispondrá de las tecnologías de la información y las comunicaciones, no sólo como medio de divulgación, capacitación y formación, sino para generar un sistema de información que además de permitir contar con líneas de base y criterios para hacerle seguimiento y evaluación a los resultados del Programa, disponga de información relacionada con la oferta y demanda institucional.

El Programa beneficiará a diferentes actores –administraciones locales y departamentales, instancias regionales y subregionales, sociedad civil, población vulnerable, sector privado y academia–, de tal forma que se contribuya a la prestación eficiente de servicios a la ciudadanía, a la implementación de modelos gerenciales pertinentes y efectivos, al uso eficiente y transparente de los recursos públicos –en todos los niveles de la administración–, al control social y la participación ciudadana, a la configuración de alianzas público-privadas o fortalecimiento de las existentes y, en general, a la consolidación de la democracia y al cumplimiento de los objetivos de la descentralización.

Este Programa contemplará, entre otras, las siguientes actividades: (1) sensibilización de las entidades del nivel nacional sobre la importancia de la comprensión del territorio; (2) definición de una estrategia para el fortalecimiento de las entidades del orden nacional en su competencia de asistencia técnica territorial y para la articulación de esfuerzos y recursos; (3) Identificación integral y diferenciada regionalmente de fortalezas y debilidades en la gestión territorial; (4) identificación y articulación entre la oferta y demanda existentes en materia institucional, en función de los requerimientos de las entidades territoriales y de los objetivos del PND; (5) orientación técnica y facilitación para la elaboración de planes estratégicos territoriales y formulación de proyectos; (6) diseño de un paquete de apoyo al fortalecimiento institucional para asegurar cruce efectivo de oferta y demanda; (7) definición de estímulos para mejorar la gestión pública, por ejemplo, la promoción de mejores prácticas, y la generación de acuerdos y alianzas públicas y público-privadas y social - comunitarias.

El Programa, tal como se muestra en el siguiente cuadro, se concentrará, bajo un enfoque de gestión de calidad, en temas transversales como la visión, planeación estratégica territorial, la presupuestación, el recaudo tributario, la gerencia pública, la gestión del riesgo, la formulación de proyectos, la atención a población vulnerable y los procesos de contratación, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas. También hará énfasis en el uso de instrumentos y metodologías que: (1) contribuyan a la prestación eficiente de servicios de competencia departamental y

local; (2) apoyen la formulación concertada, entre los actores públicos y privados relevantes, de visiones de desarrollo territorial; (3) promuevan el desarrollo económico local, por ejemplo, las ADEL, el desarrollo de clústeres, el Movimiento OVOP, los programas regionales de desarrollo y paz, los Planes Regionales de Competitividad (PRC), etc.; (4) fortalezcan a la ciudadanía y a las organizaciones sociales, cualificando su participación en la gestión pública y promoviendo una cultura ciudadana; (5) incentiven alianzas público-privadas, involucrando a la academia e impulsando el uso de la ciencia, la tecnología y la innovación; (6) fortalezcan los sistemas de información territorial; y (7) promuevan la gestión de alianzas y hermanamientos entre territorios colombianos, entre países de características similares a Colombia –vía cooperación Sur-Sur– y entre regiones de Colombia con otros países (cooperación descentralizada) para gestionar cooperación técnica, financiera y comercial que genere valor a las apuestas de desarrollo de las regiones colombianas.

Figura VII-12

Temas según ámbito de aplicación del Programa

Procesos transversales:	Autoridades locales y departamentales en instancias regionales	Sociedad Civil	Sector Privado y academia
Planeación estratégica territorial, formulación de proyectos, presupuesto, recaudo tributario, gerencia pública, ejecución, seguimiento y evaluación, gestión de calidad, Rendición de cuentas, gestión de riesgo ambiental,...	• Gestión para prestación de servicios y atención al ciudadano • Apoyo para el desarrollo económico local y la competitividad (PRC, ADEL, Cluster, OVOP, etc.) • Certificación de procesos • Generar capacidad social • Alianzas público-privadas	• Cultura Ciudadana • Participación ciudadana y comunitaria • Liderazgo • Control Social • Generación y consolidación de alianzas	• Finanzas público privadas • Instrumentos de desarrollo • Innovación, ciencia y tecnología
TIC			

Fuente: DDTS-DNP.

Un objetivo adicional del programa, será la regulación del mercado de asistencia técnica en materia de gestión pública territorial, así como el diseño de instrumentos que permitan la cualificación de la ciudadanía y la mejor preparación de los futuros dirigentes y funcionarios territoriales.

Para el éxito del programa, su diseño incluirá la definición de una instancia nacional de coordinación y la identificación de financiación, mediante proyectos de cooperación y/o crédito internacional, además de recursos del presupuesto nacional.

c. Principales metas

Tabla VII-13

Metas de resultado

Descripción de la meta	Indicador	Línea de base	Meta cuatrienio
Implementar experiencias piloto de celebración de Contrato - Plan entre la Nación y entidades territoriales y/o figuras asociativas	Número de experiencias piloto realizadas	0	3
Calificación promedio de desempeño integral	Índice de desempeño integral	62,1	64,5
Calificación promedio de desempeño fiscal	Índice de desempeño fiscal	60	62
Participación de la recaudación tributaria territorial en el total nacional.	Recaudo tributario territorial/ recaudo tributario nacional	18,7%	21%

Tabla VII-14

Metas de proceso

Programa de Creación y fortalecimiento de capacidades institucionales de las entidades territoriales diseñado e implementado en su primera fase
Un documento CONPES con estrategia de articulación Nación- territorio, a partir del desarrollo de los principios de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad
Un documento de política para establecer incentivos efectivos a las dinámicas de integración regional
Un proyecto de código departamental propuesto
Un documento CONPES para la formulación de la política marino-costera
Un estudio de los límites de gasto de la Ley 617, con base en la diferenciación de esquemas administrativos, elaborado
Un proyecto de ley para incrementar la tarifa mínima aplicable al impuesto predial formulado
Un proyecto de reforma constitucional para crear el sistema General de regalías y una proyecto de reglamentación formulados
Un estudio sobre la viabilidad fiscal del sector descentralizado del nivel territorial formulado
Un proyecto de régimen procedimental tributario territorial formulado
Un proyecto de ley de redistribución de competencias diferenciales y graduales entre niveles de gobierno elaborado
Un proyecto de ley de modernización y unificación del proceso de planificación territorial formulado
Proyecto de ajuste al estatuto presupuestal territorial formulado
Un documento CONPES para la formulación de la política de desarrollo local

2. Consolidación del sistema de ciudades

El sistema de ciudades contribuye de manera importante al crecimiento económico del país. En efecto, se estima que las actividades en los centros urbanos han aportado en los últimos 40 años, en promedio, más del 50% del crecimiento del PIB Nacional. La población urbana entre los periodos censales de 1951 y 2005 pasó de 4,4 a 31,9 millones habitantes, con un salto en la participación del 39% al 74% frente a la población total del país. Si bien este proceso de urbanización ha sido similar al de otros países de la región, el sistema de ciudades colombiano se caracteriza por una diversa ocupación del territorio y una baja primacía urbana de la ciudad más grande, sobre el total del sistema urbano –Bogotá alberga el 21% de la población urbana del país—⁶⁰³. De esta forma, como se observa en la tabla VII-15, para 2014 se mantendrá el número de ciudades mayores a un millón de habitantes y aumentará a 48 el número de ciudades mayores a 100.000 habitantes.

Tabla VII-15

Estadísticas urbanas 1951-2014, (población en miles)

Población	1951	1973	1993	2005	2010	2014
Población total	11.455	22.862	37.662	42.888	45.508	47.661
Población urbana	4.459	13.548	25.856	31.886	34.387	36.359
Porcentaje población urbana	39%	60%	69%	74%	76%	76%
Población 4 ciudades principales	1.506	5.600	10.099	12.099	13.047	13.688
Población ciudades mayores a 100.000 habitantes	1.720	8.920	17.421	21.512	23.750	25.806
Número de ciudades mayores a 1.000.000 de habitantes	0	2	4	4	4	4
Número de. mayores a 100.000 habitantes	6	18	33	38	41	48

Fuente: DANE.

Diversos estudios han encontrado una relación positiva entre la urbanización y el crecimiento económico, innovación, competitividad y calidad de vida, producto de las economías de alcance y aglomeración. El ejemplo más evidente de lo anterior es la convergencia que se ha presentado hacia la universalidad de la prestación de los servicios públicos domiciliarios en las zonas urbanas del país, pasando entre 1964 y 2005 del 66% al 98% en energía, del 64% al 94% en acueducto, y del 59% al 90% en alcantarillado.

⁶⁰³ Santiago de Chile tiene el 39%; Buenos Aires, el 34%; y Lima, el 40% de la población urbana de su respectivo país.

Conforme a lo anterior, los procesos de desarrollo urbano y los regionales requieren abordarse integralmente. Para el efecto, es necesario que los centros urbanos, como nodos concentradores, transformadores y difusores del desarrollo, potencien y sean motores del desarrollo regional.

a. Diagnóstico

Una de las principales características del sistema urbano Colombiano es la baja densidad económica de las principales ciudades, en comparación con las densidades de población observadas. De acuerdo con el Banco Mundial, Bogotá es una de las ciudades más densas desde el punto de vista demográfico (ocupa el puesto 16 en una muestra de 800 ciudades con población superior a 500.000 habitantes) y la densidad económica es inferior a la de otras ciudades que presentan una densidad poblacional menor.⁶⁰⁴ Así mismo, aspectos relacionados con la topografía, la cantidad y calidad de las vías, hacen que los tiempos y los costos de los desplazamientos sean altos, reduciendo el acceso a los mercados y la movilidad de las personas, bienes y servicios (distancia económica). Además, se observan fuertes divisiones al interior de las ciudades, evidenciadas, por ejemplo, en la concentración de asentamientos precarios en la periferia urbana, lo cual genera barreras de acceso a bienes y servicios a la población más pobre.

El acelerado proceso de urbanización está generando importantes procesos de conurbación y una gran interrelación entre las ciudades con su entorno regional, que se evidencia en la suburbanización no planificada alrededor estas. Por lo tanto, es necesario analizar lo que está ocurriendo en el país con el sistema de ciudades, en relación con: (1) la articulación de los corredores industriales y de conectividad (infraestructura y logística) con sus ámbitos regionales, (2) la forma en que se están controlando las externalidades negativas de la urbanización, (3) la financiación y provisión de bienes públicos, y (4) la gobernabilidad de las ciudades.

Sobre el primer aspecto, dado su incipiente nivel de ejecución, las zonas francas no han tenido aun impactos relevantes de orden urbano-regional. Estas han tendido a localizarse en las regiones con mayor densidad industrial, respondiendo en buena medida a los beneficios tributarios brindados por las entidades territoriales y no es tangible todavía su articulación con el sistema de ciudades. De otra parte, las ciudades colombianas no cuentan con herramientas que permitan articular el ordenamiento urbano y la movilidad con sus entornos regionales aprovechando los sistemas logísticos, de manera que se evite el crecimiento no planificado de zonas de cargue y descargue de mercancías, lo cual reduce la eficiencia que pueden

⁶⁰⁴ El número de establecimientos comerciales por km² observado en Bogotá es de 149, mientras que ciudades como Miami hay 207, en San Francisco, 276; y en Washington D.C., 216.

tener los procesos logísticos y la competitividad de las ciudades para promover un acceso eficiente a los mercados y el mejoramiento en la calidad de vida.

En relación con la financiación y gobernabilidad de las ciudades, éstas presentan importantes retos y limitaciones, relacionados con la debilidad institucional, la cual se expresa entre otros aspectos en falta de sistemas de información e indicadores que midan el pulso a la gestión y calidad de vida urbana. En cuanto a las figuras legales existentes para la articulación territorial, es evidente la debilidad institucional de las áreas metropolitanas y de sus instrumentos de financiación y planeación, como también la escasa aplicación de los Comités de Integración Regional, definidos por la Ley 614 de 2000.

Por último, en relación a la prestación de los servicios públicos domiciliarios y de telecomunicaciones, se han evidenciado varios problemas relacionados con la limitada disponibilidad de recursos y deficiencias en la focalización del gasto público para atender sectores con alta dispersión, multiplicidad de prestadores que ocasionan problemas de regulación y seguimiento y falta de articulación de la planificación de inversiones de servicios públicos e infraestructura.

b. Objetivos

- Fortalecer el sistema de ciudades y los procesos urbano-regionales, como instrumento para cerrar las brechas regionales de crecimiento y reducción de la pobreza.
- Establecer una política de largo plazo para consolidar un sistema de ciudades que aproveche de mejor manera los beneficios de la urbanización y de la aglomeración, y a su vez que considere una mayor integración regional.

c. Lineamientos y acciones estratégicas

1. Formular una política que consolide el sistema de ciudades

La localización de la población en centros urbanos y la concentración de actividades económicas y servicios en los mismos, ha venido desarrollando un sistema jerarquizado de ciudades, y de dinámicas urbano-regionales, con distintas expresiones territoriales que buscan integrar y armonizar las capacidades y los potenciales urbanos y regionales. La formulación de una política de largo plazo debe buscar: (1) aumentar la densidad económica de los centros urbanos; (2) fortalecer el acceso a mercados y la conectividad, (3) reducir las divisiones internas y entre el sistema de ciudades, e; (4) incentivar las iniciativas de armonización regional en cuanto a instrumentos tributarios y de política social. Para esto las acciones estratégicas son:

Caracterización del sistema de ciudades

Como elemento fundamental de una política de ciudades integradas regionalmente, se hace necesario focalizar las distintas acciones de manera diferencial teniendo en cuenta las siguientes tipologías.

Ciudad-región, aglomeración urbana o región metropolitana

Centros urbanos con destacada influencia regional o zonas cuya delimitación territorial y funcional está definida por la interdependencia de sus sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, consolidados o en proceso de consolidación, con marcados procesos de conurbación y absorción de zonas sub-urbanas y rurales. Se considerarán ciudades-región de diversa escala: grandes, intermedias y menores.

Eje o corredor de integración y desarrollo

Conformado por centros urbanos de distintas dimensiones conectados entre sí a través de corredores de movilidad o rutas de transporte, que están motivando el intercambio de servicios, los negocios, el desarrollo inmobiliario y de actividades logísticas, que se articulan a través de intervenciones público-privadas, entre ciudades o regiones, y con los territorios circundantes. En esta categoría, se han identificado preliminarmente los siguientes: Cartagena - Barranquilla - Santa Marta; Manizales - Pereira - Armenia; Tunja - Duitama - Sogamoso; y Cali - Buenaventura.

Centros subregionales

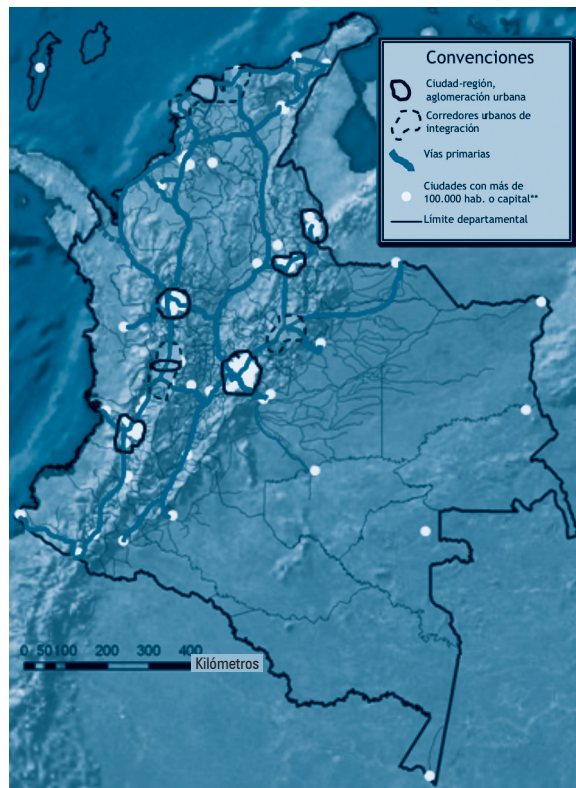
Centros urbanos que no forman parte de una aglomeración o ciudad-región cercana, y que se localizan en enclaves productivos agropecuarios, minero-energéticos o turísticos, entre otros. En esta categoría se pueden identificar ciudades como Montería, Sincelejo, Valledupar, Buenaventura, Barrancabermeja, Riohacha, Tumaco, Florencia o Quibdó; las cuales deben consolidarse con acciones que tiendan a fortalecer sus relaciones con el entorno rural y priorizar intervenciones en asentamientos precarios, movilidad y espacio público.

Ciudades de frontera o binarias

Centros urbanos localizados en proximidad a las fronteras con los países vecinos, que guardan una estrecha relación y dependencia económica y cultural. A través de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) se definirán los “hechos urbanos de frontera”, asociados principalmente con vivienda, servicios públicos y movilidad, y se fortalecerán los mismos en los procesos de planificación y ordenamiento territorial de tales municipios.

Figura VII-13

Estructura general del sistema de ciudades



* Se resaltaron algunos tramos del sistema vial y proyectos en proceso (p.e Autopista de las Américas).

** Incluye algunos centros urbanos con población inferior a 100.000 habitantes que hacen parte de aglomeraciones urbanas.

Definición de esquema institucional

La formulación de esta política será liderada por el DNP, con el apoyo de Ministerios, Gremios y centros de investigación. Su implementación se apoyará en los Comisiones Regionales de Competitividad.

Fortalecer las líneas de investigación en temas urbano - regionales

Para lo cual se hace necesario vincular a las universidades y a los centros de investigación del país en el desarrollo de la estrategia de mediano y largo plazo del sistema de ciudades.

2. Articulación del sistema de ciudades con corredores de conectividad, infraestructura y competitividad

Con el propósito de fortalecer el acceso a mercados, los capítulos de Infraestructura y Transporte definen estrategias que aumentarán la conectividad entre el sistema de ciudades. En complemento a lo anterior, se identificaron las siguientes acciones:

- Alinear las estrategias e incentivos para la localización industrial y de zonas francas, en consideración a los objetivos, potencialidades y sus impactos sobre el sistema de ciudades.
- Integrar las políticas de logística e infraestructura con las ciudades: Apoyar a las entidades territoriales en la articulación de los planes logísticos y de infraestructura con sus planes de ordenamiento territorial y de movilidad mediante el diseño de herramientas que orienten el desarrollo, la planificación, administración y los mecanismos de financiación de infraestructuras de manera integrada con los lineamientos de servicios públicos, planificación urbana y regional.

3. Manejo de las externalidades de la urbanización

La consolidación del sistema de ciudades debe minimizar las externalidades negativas sobre el ambiente, producto de los procesos de urbanización. En consecuencia se plantean las siguientes acciones:

- Ambiente urbano: consolidar la política de Gestión Ambiental Urbana formulada por el MAVDT, la cual establece acciones para enfrentar los problemas ambientales de las áreas urbanas⁶⁰⁵ atendiendo las particularidades regionales. Adicionalmente, se fortalecerá la articulación y coordinación de acciones entre las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos y los Distritos, con las Corporaciones Autónomas Regionales.
- Ocupación suelo rural: para fortalecer los instrumentos de control sobre el suelo suburbano y rural, se revisarán las disposiciones del Decreto 3600 de 2007, relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural. En adición, con el apoyo del IGAC y las Corporaciones Autónomas Regionales se precisarán y limitarán los suelos de mayor importancia agrológica y se brindará asistencia técnica a los municipios para garantizar la sostenibilidad de los suelos rurales y de importancia ambiental a través de los Planes de Ordenamiento Territorial.
- Gestión del riesgo en las ciudades y cambio climático: Desarrollar las metodologías que establezcan los mínimos técnicos necesarios para realizar estudios de amenaza y vulnerabilidad, de escala local y regional, y su incorporación en los instrumentos

⁶⁰⁵ Relacionados con la generación y conservación del espacio público, la sostenibilidad de la infraestructura vial y urbana, aspectos de transporte urbano y movilidad, construcción, gestión del riesgo, protección del aire, gestión integral de residuos sólidos y uso eficiente del agua, entre otros.

de ordenamiento y planificación del desarrollo. El desarrollo de las ciudades debe incorporar estudios detallados de amenaza, los cuales determinarán las condiciones de ocupación y construcción. En el marco de la política de cambio climático se diseñará una estrategia sectorial de vivienda y desarrollo urbano.

4. Fortalecimiento del buen gobierno en la gestión urbana

La implementación de esta política requiere el fortalecimiento de la gestión pública a través de una adecuada comunicación con los ciudadanos, y de instrumentos financieros y de planeación que respondan a las dinámicas regionales. Para esto, las acciones propuestas son:

Conectividad - territorios digitales

Con el propósito de apoyar la gobernabilidad de las ciudades, el Gobierno nacional apoyará de manera prioritaria el uso y aprovechamiento de las nuevas tecnologías por parte de las entidades territoriales para que ofrezcan servicios que agilicen los trámites para empresas e individuos. Además, a través de la estrategia de territorios digitales se promoverán iniciativas de origen territorial que fomenten la promoción y uso de las Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC) y el desarrollo de aplicaciones y contenidos digitales de interés social. Así mismo, es necesario fortalecer la adopción y apropiación a nivel regional de las TIC haciendo énfasis en la masificación del uso de internet mediante el desarrollo de alianzas público privadas para el despliegue eficiente de infraestructura de redes de comunicaciones y el establecimiento de Tecnocentros, dotados con conectividad de banda ancha dentro de la política de acceso universal.

Instrumentos regionales de financiamiento

Es necesario adelantar procesos de armonización a nivel regional de los diferentes instrumentos tributarios para “balancear” la localización de diversas actividades (industria, vivienda de interés social, vivienda de estratos medio y alto, equipamientos regionales, etc). Del mismo modo, se debe aumentar el recaudo del impuesto predial y definir esquemas de financiación y compensación para proyectos de impacto regional, articulando mejor los mecanismos existentes (p.e la sobretasa ambiental del predial).

Rol de las áreas metropolitanas

Es importante ajustar el esquema de las áreas metropolitanas en temas como: (1) precisión de los criterios que dan cuenta de la configuración de un fenómeno de conurbación o metropolización y de los hechos metropolitanos; (2) desarrollo de instrumentos para el ejercicio de sus funciones misionales —como autoridades de planeación, ambientales y de transporte—; (3) participación en procesos de

generación de suelo y coordinación de políticas de vivienda; (4) articulación del ordenamiento territorial regional; (5) promover la cooperación entre partícipes (asociación público – privada) y el reparto equitativo de cargas y beneficios en programas o proyectos de escala metropolitana, y; (6) promover en el territorio bajo su jurisdicción políticas de innovación, productividad y competitividad.

Indicadores de gestión urbana

Se promoverá el diseño y definición de un indicador de gestión urbana estándar con el propósito de que las autoridades locales hagan seguimiento y evaluación permanente a su gestión local. El indicador como mínimo deberá brindar información relacionada con aspectos económicos, sociales, ambientales (sostenibilidad) y de finanzas públicas. Los indicadores que se definan deberán ser actualizados periódicamente por parte de las entidades territoriales y el sistema debe servir de insumo para la toma de decisiones tanto del sector público como del privado.

5. Acceso eficiente a los servicios públicos

El acceso a los servicios públicos mejora las condiciones de vida de la población, así como promueve la eficiente localización de usos y actividades. Para esto se requiere fortalecer la competencia, la regulación y la focalización de los subsidios del Estado. De esta forma, en complemento a las acciones específicas que se incluyeron en los sectores de energía, telecomunicaciones, agua y saneamiento básico, se identificaron cuatro acciones transversales para alcanzar dicha meta:

La planificación de los servicios públicos domiciliarios y las TIC

En ellas deben considerar la visión urbano-regional que se construya en desarrollo de las estrategias del presente capítulo.

Promoción de la competencia y fortalecimiento Comisiones de Regulación

Fortalecer financiera, técnica e institucionalmente las funciones de regulación, incrementando la capacidad técnica de las Comisiones de Regulación (CRA, CREG y CRC) mediante la separación de las funciones administrativas y la revisión del esquema de inhabilidades y remuneración.

Focalización subsidios

Mejorar la focalización de subsidios en los sectores de energía y agua para que el esquema solidario sea sostenible, para lo cual se debe analizar el nivel de consumo de subsistencia en cada sector y adoptar la nueva metodología de estratificación socioeconómica que tenga una mayor correlación con los índices de pobreza y la información disponible de capacidad de pago.

Financiación de traslado de redes por construcción de infraestructura vial

Definir lineamientos para un esquema de responsabilidades intersectoriales en un marco normativo que permita articular el desarrollo de las inversiones en los diferentes sectores. Este marco debe considerar criterios de eficiencia económica, simplicidad y neutralidad evitando que se generen traslado de rentas de un sector al otro. Entre los criterios a considerar está la vida útil de las redes a ser trasladadas.

d. Metas de procesos

Tabla VII-16

- Documento de política con visión de mediano y largo plazo del sistema de ciudades formulado
- Nueva metodología de estratificación socioeconómica implementada
- Documento de política con esquema de traslado de redes por construcción de infraestructura vial formulado
- Documento metodológico para la definición de un índice de gestión urbana

3. Planes de consolidación

a. Diagnóstico

El Plan Nacional de Consolidación Territorial (PNCT) es un instrumento de coordinación interinstitucional que busca asegurar, de manera gradual e irreversible, la construcción de condiciones de seguridad y paz y el fortalecimiento de las instituciones democráticas en el territorio nacional para garantizar el libre ejercicio de los derechos ciudadanos y el desarrollo humano.

El PNCT focaliza los recursos del Estado en las regiones golpeadas por los grupos al margen de la ley y el narcotráfico, en especial por la economía ilegal de los cultivos ilícitos. Las “zonas de consolidación” han sido seleccionadas porque allí han convergido históricamente una serie de factores desestabilizantes, que además han tenido un fuerte impacto sobre el desarrollo de regiones aledañas y del país en general: una débil presencia histórica del Estado, cultivos ilícitos, grupos al margen de la ley que pretenden controlar esas economías ilegales, altos índices de desplazamiento y victimización y, con frecuencia, una importante destrucción del medio ambiente.

El PNCT pretende brindar a la población de esas regiones las mismas oportunidades de desarrollo y exigibilidad de derechos, de las que gozan los ciudadanos

de otras regiones del país, así como establecer mecanismos efectivos para prevenir el desplazamiento forzado, y construir soluciones definitivas al problema de los cultivos ilícitos. Si se logra llevar las zonas de consolidación al nivel medio de desarrollo nacional, el país entero tendrá un apoyo mucho más sólido para asegurar el crecimiento y la prosperidad sostenible como base para el desarrollo humano.

Por otra parte, al establecer un marco de seguridad y mejora en las regiones más afectadas por la violencia, la consolidación crea las condiciones que hacen posible la reparación, la restitución y la reconciliación, pilares de la Prosperidad Democrática.

En resumen, se trata de *integrar* a la vida política, económica y social del país las regiones periféricas de la frontera agrícola que por décadas han sido el escenario de la violencia y la economía de la coca. Al lograr esa integración, la consolidación misma se convierte en un factor fundamental de equidad.

El PNCT será coordinado por la Presidencia de la República. El direccionamiento estratégico será responsabilidad del Consejo de Seguridad Nacional, que priorizará las regiones para la intervención, mientras que el Centro de Coordinación de Acción Integral de la Presidencia de la República (CCAI) y sus Centros de Coordinación Regionales (CCR) estarán a cargo de la ejecución.

En esencia, las intervenciones regionales tendrán cinco componentes:

- *Una visión territorial*, que parta de una comprensión adecuada de las lógicas territoriales y ayude a lograr un ordenamiento óptimo, mediante la inversión focalizada de recursos en bienes públicos (infraestructura, educación, etc.) y el desarrollo de proyectos productivos.
- *Planes regionales*, que describan con precisión las diferentes líneas de intervención y aseguren un marco estructurado para la planificación de los proyectos de consolidación.
- *Mecanismos de coordinación regional* —los Centros de Coordinación Regional bajo la dirección del CCAI—, que aseguren la coordinación entre las diferentes agencias nacionales que intervienen el territorio, en particular los proyectos civiles y el componente de seguridad, así como la coordinación con las autoridades regionales y locales, y con la cooperación internacional.
- *Secuencias de intervención*, que son el desarrollo de los planes regionales con un criterio de intervención secuencial, de acuerdo con los avances en seguridad y el desarrollo de condiciones de estabilidad que permitan emprender proyectos de mayor envergadura de erradicación de cultivos ilícitos (con frecuencia voluntaria), titulación, desarrollo económico y de infraestructura, etc.
- *Seguimiento y evaluación*, toda intervención es dinámica y requiere de constantes afinamientos durante su ejecución, dada la heterogeneidad de las zonas de consolidación.

El PNCT responde a la necesidad de desplegar una acción integral y coordinada del Estado en aquellos territorios donde la presencia de las instituciones ha sido históricamente débil. En estas regiones se crearon vacíos de autoridad por cuenta de la actividad de organizaciones armadas ilegales y del narcotráfico, que se disputaban el control territorial como recurso estratégico para sus finalidades delictivas. El resultado de esos vacíos de autoridad fue la grave afectación a la población y al ejercicio de sus derechos básicos.

Desde 2002, la Política de Defensa y Seguridad Democrática trazó como objetivo fundamental del Gobierno “reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática”. La presencia permanente y efectiva de las autoridades democráticas en todo el territorio nacional se constituyó como la pieza fundamental de la seguridad y la paz. Los primeros pasos hacia el logro de ese objetivo implicaron avanzar en la recuperación militar y policial de regiones que estaban siendo controladas por grupos armados ilegales y narcotraficantes.

Entre 2002 y 2009 la Policía Nacional regresó a todas las cabeceras municipales del país, el homicidio se redujo en un 45%, el número de víctimas de masacres en un 78% y el número de secuestros en un 91%, además de una tendencia sostenida de disminución del desplazamiento forzado⁶⁰⁶. Estas cifras representan un avance significativo en la protección de los derechos de la población por parte de las autoridades del Estado.

Pero la seguridad democrática implicaba más que presencia policial y militar. Por eso en 2004 la Presidencia de la República creó el CCAI como una estrategia de coordinación interinstitucional con participación de más de 20 entidades civiles y de la Fuerza Pública. Los esfuerzos se concentraron en reducir la brecha de inversión de los programas sociales del Estado en las regiones focalizadas.

Los antecedentes de la estrategia del CCAI y la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática del Ministerio de Defensa sirvieron de base para que a partir de 2007 se iniciara un proceso de diseño del PNCT, adoptado posteriormente en 2009, a través de la Directiva Presidencial 01 de 2009. El Plan es el resultado de una revisión interinstitucional de las condiciones geoestratégicas, del avance de la seguridad y del control institucional en todo el territorio nacional. El proceso articuló sistemáticamente los esfuerzos de seguridad y desarrollo para lograr un rediseño de las capacidades de respuesta del Estado buscando lograr impactos definitivos e irreversibles en las regiones.

⁶⁰⁶ Cifras tomadas del Boletín de Logros de la Política Integral de Defensa y Seguridad para la Prosperidad, Grupo de Información y Estadística, Dirección de Estudios Sectoriales, Ministerio de Defensa Nacional, septiembre de 2010.

Como aspectos principales del PNCT es importante resaltar los siguientes: el avance sostenido del control territorial por parte del Estado; el desarrollo de Planes Regionales de Consolidación y su construcción conjunta con alcaldías, gobernaciones y comunidad, como la hoja ruta principal para la consolidación regional; el fortalecimiento del esquema de gestión territorial a través de la creación de los CCR; la adopción de disposiciones orientadas a fortalecer recursos de inversión; y la importancia de la secuencia y las fases de intervención como metodología básica de acción.

El PNCT es el producto de un largo esfuerzo institucional. Su desarrollo ha permitido llegar al consenso interinstitucional de que la acción de la Fuerza Pública, más allá de garantizar los derechos básicos a la vida y la integridad personal, crea el marco básico de seguridad que permite la presencia integral de la institucionalidad estatal y la participación ciudadana en los asuntos públicos. Y, a su vez, la presencia integral del Estado en esos territorios es condición para la irreversibilidad y sostenibilidad de la seguridad y la creación de condiciones para la Prosperidad Democrática.

Sin embargo, el PNCT se debe ir afinando de acuerdo con los avances en las condiciones territoriales y con las políticas del Gobierno. Con ese propósito, el Alto Asesor Presidencial para la Seguridad Nacional coordinará una revisión estratégica del PNCT en el marco del Consejo de Seguridad Nacional, para asegurar su adecuación a las condiciones y exigencias actuales y a los propósitos de la Prosperidad Democrática.

b. Lineamientos estratégicos

En el plan de gobierno 2010-2014, se adoptará el Plan Nacional de Consolidación Territorial como de alta prioridad. Los retos principales para su fortalecimiento son los siguientes:

1. Desarrollar esquemas efectivos de seguridad para la consolidación que procuren una efectiva transición entre el control territorial militar y la protección policial de los derechos ciudadanos.
2. Articular y adecuar las políticas sectoriales a las necesidades del proceso de consolidación, especialmente aquellas que contribuyen con el desarrollo rural (ejemplo: generación de ingresos y reactivación del campo, titulación de tierras y ordenamiento de propiedad, infraestructura vial y energética.)
3. Fortalecer la estructura de gestión del PNCT. Será necesario fortalecer el modelo de gestión pública interinstitucional en todos los niveles de la administración en el marco del PNCT. Ello implicará el compromiso de los ministerios y

demás entidades nacionales y regionales, con los mecanismos de coordinación y la concentración de los esfuerzos del Estado en las regiones priorizadas.

4. Lograr la presencia del aparato de justicia en las regiones focalizadas, y el acceso efectivo de las comunidades al mismo.
5. Consolidar regiones libres de cultivos ilícitos y promover una cultura de la legalidad.
6. Coordinar los presupuestos de entidades nacionales, incluido el sector justicia, y de las gobernaciones y alcaldías con el PNCT. Las entidades establecerán sus planes institucionales de consolidación, articulados a los Planes Regionales, como el instrumento estructural de dicha coordinación. Las gobernaciones y alcaldías deberán tener en cuenta los procesos de consolidación regionales para la elaboración de los planes departamentales y municipales de desarrollo y la priorización de recursos de inversión. A su vez, los CCR deberán asegurar una buena coordinación con las autoridades locales y departamentales, que contribuya a su fortalecimiento institucional.
7. Asegurar el concurso del sector empresarial para la promoción de economías asociativas de pequeños productores en las zonas de consolidación.

Teniendo en cuenta estos retos, la intervención en cada una de estas regiones se hará en forma secuenciada según las fases de la consolidación –recuperación, transición, y estabilización–, y estará compuesta por las siguientes estrategias.

1. Seguridad para la consolidación

Los esfuerzos estarán dirigidos a la complementariedad de roles y misiones entre la Policía y las Fuerzas Militares en las zonas de consolidación, así como en la priorización de recursos y el fortalecimiento de capacidades para garantizar condiciones de seguridad que permitan el ejercicio de derechos y libertades, y la llegada y el normal funcionamiento del resto de instituciones.

2. Acceso a la justicia

Se ampliará la cobertura del aparato judicial y de los Organismos de Control en las regiones priorizadas, incluidos: fiscales, investigadores criminales y jueces, ministerio público y mecanismos alternativos de justicia. Este enfoque integral debe permitir la judicialización efectiva de los miembros de grupos armados ilegales, así como la solución pacífica e institucional de las disputas entre los ciudadanos y la protección de sus derechos. Esto implica la alineación de recursos y esfuerzos decididos por parte de la rama judicial, adecuando su plan sectorial de acuerdo con la priorización de las áreas de consolidación, en observancia del principio constitucional de cooperación con la rama ejecutiva del poder público.

3. Desarrollo social

Se aumentará la cobertura y la calidad de los servicios fundamentales de educación, salud y seguridad social integral en el territorio priorizado. El PNCT se articulará con la Red JUNTOS, estrategia para la Superación de la Pobreza. El objetivo será cerrar la brecha de cobertura y calidad de los servicios sociales fundamentales. Se alinearán también las estrategias de prevención del reclutamiento forzado, protección social de las comunidades frente al desplazamiento forzado, y retorno. Lo anterior implica la priorización de recursos y esfuerzos por parte de los ministerios y entidades correspondientes del sector de la educación, la protección social, el deporte y la cultura.

4. Desarrollo económico

Se crearán las condiciones necesarias para el desarrollo de una economía lícita que remplace o prevenga los cultivos ilícitos y otras fuentes de financiación ilegal de las organizaciones narcoterroristas. Se priorizará en las regiones de consolidación el enfoque de desarrollo rural integral, incluyendo a los pequeños y medianos productores que no están vinculados a la economía ilegal. En este sentido se fomentarán los procesos productivos, el fortalecimiento de las asociaciones y del capital humano, el desarrollo de la infraestructura económica básica —vías, electrificación y comunicaciones—, el acceso a crédito y mercados, recursos financieros y a la propiedad de la tierra, así como la promoción de la movilidad social. El enfoque de desarrollo económico será compatible con la protección y la conservación ambiental bajo el principio de desarrollo sostenible.

5. Erradicación de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo

Se combinarán las diferentes modalidades de erradicación de cultivos ilícitos en función del avance en la recuperación de la seguridad territorial y la neutralización de los grupos armados ilegales. El proceso estará orientado al establecimiento de las regiones de consolidación como regiones libres de cultivos ilícitos. En las veredas donde la presencia de grupos armados ilegales es aún significativa, impidiendo la presencia de las instituciones civiles del Estado, la erradicación se hará por medio de aspersiones aéreas y de operaciones militares de erradicación manual; en las zonas donde ha avanzado la seguridad, se promoverá la erradicación voluntaria y se implementará la erradicación manual con grupos móviles de erradicación. Se acompañará dicha erradicación con acciones estatales que eviten la resiembra y el “efecto globo”.

Este propósito, implica continuar fortaleciendo la alineación de recursos y esfuerzos por parte del Ministerio de Defensa, las FF. MM., la PONAL, el Ministerio del Interior y Justicia, la Dirección Nacional de Estupefacientes, Acción

Social, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, entidades que adecuarán su plan sectorial de reducción de la oferta de drogas ilícitas, de acuerdo con la priorización de las áreas de consolidación. En todo el país se implementarán mecanismos de coordinación interinstitucionales para garantizar el desarrollo alternativo, con énfasis en las áreas de consolidación, de acuerdo con la *Política nacional de Erradicación de Cultivos Ilícitos y Desarrollo Alternativo para la Consolidación Territorial* (CONPES 3669). También se implementarán esquemas de fortalecimiento organizacional de las asociaciones de productores del desarrollo alternativo para dar sostenibilidad a los procesos de estabilización del territorio.

En materia de erradicación manual voluntaria, se continuará con los programas de proyectos productivos y familias guardabosques, señalando la importancia y potencial que tienen los ecosistemas estratégicos donde existe la problemática de los cultivos ilícitos para la implementación de esquemas REDD y MDL para mitigar el cambio climático.

6. Infraestructura y conectividad

El desarrollo de las vías rurales es un componente altamente determinante del avance de la seguridad y de desarrollo rural integral, y es una de las necesidades más críticas de las regiones de consolidación. Se priorizarán esfuerzos y recursos para el mejoramiento y sostenibilidad de la red terciaria de carreteras, vías fluviales, y las vías intermunicipales, las cuales conforman las “vías para la consolidación”. Se diagnosticará y promoverá el desarrollo de las telecomunicaciones rurales en las zonas de consolidación como elemento fundamental para el desarrollo social y económico, así como un aspecto principal de la soberanía territorial especialmente en regiones de frontera.

7. Ordenamiento territorial y derechos de propiedad

Se clarificarán las competencias institucionales sobre ordenamiento territorial y ambiental y se dará un salto fundamental en la titulación y clarificación de los derechos de propiedad, así como en la restitución de tierras a la población que fue víctima del despojo por parte de los grupos armados ilegales. La coordinación entre los planes de acción del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Plan Nacional de Consolidación será determinante para lograr la consolidación sostenible de estas regiones. Para tal efecto, las entidades involucradas buscarán alinear recursos y esfuerzos priorizando dentro de sus políticas y acciones las áreas de consolidación.

8. Gobernabilidad

Con el propósito de construir las capacidades locales necesarias para la sostenibilidad de la consolidación y el liderazgo autónomo y descentralizado de los procesos de desarrollo, se estructurará y priorizará la oferta institucional orientada a promover relaciones democráticas, constructivas y eficaces entre las instituciones públicas, y una ciudadanía organizada y fortalecida.

- ***Fortalecimiento institucional.*** Se desarrollarán capacidades y competencias técnicas y administrativas de las entidades públicas municipales y departamentales y se promoverá el aumento de su presencia en el territorio rural. Las gobernaciones y alcaldías tendrán en cuenta los planes regionales de consolidación al momento de elaborar los planes de desarrollo locales y participarán en su elaboración.
- ***Capital social y cultura ciudadana.*** Se fomentará el diálogo cotidiano sobre principios y valores democráticos como la legalidad, la convivencia, la seguridad y el valor de lo público, posicionándolos en el imaginario colectivo para generar nuevos comportamientos y el respeto a las leyes por convicción personal. Se promoverá el incremento de la participación ciudadana en el ejercicio del control social y político de la gestión pública. El fortalecimiento de esta política a largo plazo implicará un cambio cultural. Se apoyará el fortalecimiento de la organización comunitaria y ciudadana para promover su liderazgo y protagonismo en los procesos democráticos, y de control social.

9. Sistema de seguimiento y evaluación

Como un componente transversal prioritario, se articularán los mecanismos e instrumentos de seguimiento y evaluación del PNCT, los cuales reúnen aspectos de la planeación, la gestión y la medición de resultados e impactos. Las unidades básicas de seguimiento a la gestión serán tanto los Planes de Consolidación Regionales como los Planes de Consolidación Institucionales. El análisis de impactos se concentrará principalmente en la evolución de las condiciones del territorio y la población, en tanto que la gestión de la información y el conocimiento generado a través de la estrategia servirán como insumo para la retroalimentación de las políticas asociadas a la consolidación territorial.

La alineación de recursos, esfuerzos y compromisos de todas las entidades del Estado frente al PNCT, será determinante para garantizar la estabilidad nacional, ya que de estas regiones emanan los principales factores de violencia en el país. La incorporación de tales regiones a la dinámica del desarrollo regional y nacional, es además un elemento fundamental para el logro de la equidad regional y para el aumento de la prosperidad nacional.

4. Turismo como motor del desarrollo regional

a. Introducción

En los últimos cuatro años Colombia ha mostrado una tendencia creciente del turismo, al pasar de 1.978.000 visitantes en 2006 a 2.494.000 en 2009, mientras que el ingreso por divisas al país debido a este renglón de la economía pasó de USD\$2,0 millones a USD\$2,6 millones en los mismos años⁶⁰⁷. Estas cifras son el resultado del enfoque de una política dirigida a poner mayor énfasis en la oferta turística y a incrementar los recursos para la promoción del país. Es necesario mantener los logros alcanzados y consolidar al sector como uno de los de mayores perspectivas de la economía nacional, garantizando que la actividad turística sea sostenible (entendida como el equilibrio adecuado entre las dimensiones de sostenibilidad ambiental, económica y sociocultural) e incluyente.

b. Diagnóstico

De acuerdo con la información recopilada durante la elaboración de los Convenios de Competitividad Turística y la experiencia adquirida en la ejecución de la política de turismo se identificaron los siguientes problemas relacionados con el desarrollo de la actividad:

1. Baja capacidad institucional, la cual se refleja en una limitada aplicación de políticas nacionales en las regiones e inexistencia de planes de desarrollo turístico a nivel local.
2. Ausencia de coordinación entre las entidades del orden nacional, que permita la armonización de las políticas del sector.
3. La calidad de los servicios turísticos del país no es suficiente para cumplir con estándares que permitan que Colombia se convierta en un destino de clase mundial. Esta situación se ve agudizada por la precaria calificación del personal de base en servicios turísticos y la baja disponibilidad de personal bilingüe.
4. Deficiencias de la planta turística así como de la infraestructura de soporte de la actividad las cuales limitan el desarrollo de destinos turísticos. De acuerdo con el Reporte del Índice de Competitividad de Viajes y Turismo del Foro Económico Mundial⁶⁰⁸, las variables relacionadas con infraestructura representan un lastre para la situación competitiva de la actividad turística en Colombia. En infraestructura de transporte el país ocupa el puesto 108 y en

⁶⁰⁷ De acuerdo con información de la Cuenta de Viajes y Transporte del Banco de la República de 2009.

⁶⁰⁸ Indicadores de Competitividad Turística 2009, Foro Económico Mundial.

infraestructura turística el puesto 93 entre 133 países, mientras que la posición general en el índice es la 72.

5. En cuanto al segmento de turismo de naturaleza, Colombia se destaca en el contexto mundial según la medición de Turismo del Foro Económico Mundial por ser el segundo país en el total de especies conocidas, quinto en recursos naturales y 12 en número de áreas protegidas; sin embargo, al mismo tiempo, ésta medición nos coloca en el puesto 84 en prácticas de sostenibilidad ambiental y 120 entre 133 en “especies amenazadas”. De otro lado, el modelo actual de apoyo al mercadeo, a la promoción y a la competitividad turística del país basado en la cooperación del sector público-privado, se ha consolidado en el Fondo de Promoción Turística. Sin embargo, si bien los recursos del Fondo se han incrementado considerablemente en los últimos años, el valor promedio de los proyectos se mantiene bastante bajo como para generar un impacto significativo en la actividad turística.

c. Lineamientos estratégicos

1. Fortalecer la institucionalidad y la gestión pública del turismo a nivel nacional y regional

Para fortalecer la institucionalidad y la gestión del turismo a nivel regional el Gobierno nacional asesorará a las regiones en la creación de organizaciones públicas o público-privadas que formulen y ejecuten planes de desarrollo turístico y puedan realizar una adecuada interlocución con entidades del orden nacional.

Para mejorar la coordinación en el nivel nacional se creará una comisión intersectorial que articule las iniciativas de diferentes ministerios y entidades coordinada y liderada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo como rector de la política turística.

A escala regional, y en el marco de las Comisiones Regionales de Competitividad, se promoverá la creación de comités de coordinación de turismo que tendrán la responsabilidad de asegurar la articulación entre actores regionales y entre éstos y organismos del orden nacional. Así mismo, estos comités asumirán la responsabilidad del cumplimiento de los Convenios de Competitividad Turística, reportando su gestión al Viceministerio de Turismo. Estos comités deberán contar con lineamientos y planes debidamente elaborados, que les permitan dirigir su gestión integralmente, de acuerdo con el nivel de desarrollo turístico de cada una de las regiones.

El fortalecimiento de la institucionalidad y la gestión a escala local permitirá, entre otras cosas, adelantar campañas eficaces para erradicar prácticas ilegales como la explotación sexual de menores a través del turismo.

2. Mejorar la calidad de los servicios y destinos turísticos y promover la formalización

Con respecto a la calidad de la prestación de servicios turísticos, es necesario dar respuesta a los requerimientos de los consumidores y a las demandas del mercado mundial, cumpliendo con estándares mínimos en la prestación de los servicios, a través de procesos de normalización y certificación. Para ello el Gobierno nacional trabajará en la elaboración de reglamentos técnicos para actividades de turismo de aventura donde la existencia de riesgo para la salud, la integridad y el bienestar de los usuarios justifique este tipo de medidas. Adicionalmente, se revisará y modificará el sistema de evaluación y certificación de hoteles para proveer mejor información y transparencia a los consumidores acerca de la calidad de los servicios hoteleros. Igualmente, es necesario que se fomente la sensibilización frente a la actividad turística, tanto para prestadores de servicios como por parte de los consumidores y la comunidad en general. Como complemento a este tipo de iniciativas, se iniciarán acciones para la formalización de las empresas prestadoras de servicios turísticos y de su empleo ofreciendo oportunidades legales para el tránsito desde la informalidad. Se promoverán altos niveles de calidad a las empresas mediante la certificación en las normas técnicas sectoriales.

3. Fortalecer las habilidades y competencias del talento humano en función de las necesidades de la demanda turística y la generación de empleo

Para lograr que el país se convierta en un destino reconocido internacionalmente se fortalecerán las habilidades y competencias del talento humano vinculado al sector, principalmente en dos frentes. En primer lugar, los programas de formación para la prestación de servicios, estarán en línea con las necesidades del mercado nacional e internacional y se promoverá que el personal vinculado domine al menos dos idiomas. El Gobierno nacional fomentará la certificación en competencias laborales, en dominio de idiomas, en capacitación en servicio, operación y diseño de producto.

En segundo lugar, se promoverá la investigación en materia de turismo, impulsada por las instituciones de educación y por el organismo rector del turismo en el país, teniendo como referente las tendencias actuales del turismo mundial.

4. Mejorar la gestión en infraestructura de soporte y conectividad para el turismo

Con respecto a la infraestructura turística, es necesario adelantar mejoras, dado que lograr el objetivo de tener un país turísticamente competitivo, ubicado entre

los 50 mejores en la clasificación del Foro Económico Mundial, dependerá de la capacidad del país para crear y mejorar productos de calidad de talla mundial. Por esta razón, es necesario continuar con los esfuerzos realizados por el Gobierno nacional en lo referente a incentivos para la construcción, remodelación y ampliación de la planta hotelera, generando las condiciones para que los incentivos actuales sean utilizados de manera amplia por los empresarios del sector.

De igual forma, se evaluará la viabilidad de la extensión del Plan Vallejo para que pueda ser utilizado por parte de los prestadores de servicios turísticos que realizan exportaciones. Esta herramienta en particular tendrá un importante impacto en la promoción del turismo de salud y de convenciones.

De otra parte y como una expresión de las alianzas público-privadas, el Gobierno nacional promoverá la ejecución de proyectos conjuntos donde los recursos del Presupuesto General de la Nación se puedan complementar con recursos del Fondo de Promoción Turística con el fin de cofinanciar proyectos de infraestructura turística; para tal efecto el Gobierno facultará a las entidades territoriales para la celebración de contratos con la entidad administradora del Fondo de Promoción Turística. Adicionalmente, se buscará la financiación de este tipo de proyectos con la participación de entidades como la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales y el Ministerio de Cultura y el apoyo de Fonade para el desarrollo de proyectos con alto impacto turístico. Los dos primeros en lo que corresponde a la conservación y adaptación para el turismo de sus patrimonios naturales e históricos y culturales.

Además, el Fondo de Promoción será la principal herramienta para que, en el ámbito de las actividades relacionadas con el turismo, se apoye el proceso de reconstrucción, reparación y adecuación de la infraestructura turística que se haya visto afectada por el fenómeno de *la Niña* 2010-2011, o que se encuentre ubicada en zonas de alto riesgo de inundación y/o derrumbe, mediante la priorización de proyectos elegibles para la financiación por parte del Fondo.

Con el fin de que el Fondo de Promoción Turística pueda mejorar su operación en cuanto al mercadeo y la promoción turística, así como la competitividad del sector, se revisará y modificará su naturaleza jurídica implementando mecanismos que faciliten la ejecución de los recursos que este administra.

Para mejorar la conectividad aérea en el país, se gestionará la ampliación de la oferta de rutas y frecuencias aéreas internacionales, mediante la declaratoria de “cielos abiertos” con países de interés para Colombia y se impulsará la creación de empresas de transporte aéreo, flexibilizando las exigencias de constitución.

Finalmente, el Gobierno nacional a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, previa reglamentación y previo acuerdo con el municipio o distrito

respectivo, declarará zonas de desarrollo turístico prioritario incluyendo zonas de playa, prestándoles apoyo para que se conviertan en polos generadores de demanda turística.

5. Impulsar la inversión en el sector turístico, buscando la generación de valor agregado nacional

La inversión en el sector turístico ha mostrado incrementos importantes durante los últimos años. Tanto el sector público como el sector privado, han realizado esfuerzos para generar mayor desarrollo. Es necesario continuar con estos esfuerzos, generando las condiciones que mantengan los incentivos para los inversionistas nacionales, así como el diseño de programas que hagan atractivo al sector para la inversión extranjera directa. En particular, se trabajará en el ajuste normativo necesario para que el incentivo tributario al ecoturismo tenga una dinámica tan importante como el incentivo a la inversión hotelera.

6. Fortalecer el desarrollo de productos turísticos especializados

Los productos turísticos hacia los cuales Colombia dirigirá sus esfuerzos de oferta son turismo de naturaleza, cultural, de aventura, de sol y playa, náuticos, de congresos, eventos e incentivos, y de salud y bienestar. Para explotar adecuadamente el potencial del turismo de sol y playa, se trabajará en el control de la erosión de playas con recursos de regalías –prevención de desastres– y el ordenamiento de las mismas mediante una reglamentación que dictará el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con la participación de la autoridad local, el Ministerio del Medio Ambiente y la Dirección Marítima. Con el fin de coordinar acciones de las entidades relacionadas con la conservación, gestión y control de playas, el Gobierno nacional expedirá una política de ordenamiento que aborde de manera integral la problemática existente.

Con el fin de aprovechar las oportunidades que ofrece el turismo náutico dada nuestra especial ubicación por fuera del área de huracanes y un mercado potencial de dos millones de yates y veleros que circulan por el Caribe, se continuará con la implementación de acciones en el marco del Documento CONPES 3110 de 2001, a partir del cual se han venido desarrollando acciones de promoción del sector y atracción de turistas por este concepto. Estas acciones se complementarán con otras medidas para fortalecer las ventajas competitivas de este sector. Entre estas, se destaca la identificación de los sitios más atractivos en ambos océanos para el desarrollo de marinas, bases náuticas y complejos turísticos complementarios, teniendo en cuenta los atractivos turísticos de la región, las características propias de las bahías en cuanto a clima, profundidad y régimen de vientos. Estas iniciativas estarán enfocadas a beneficiar a la población costera y fortalecer el ejercicio de la soberanía marítima.

Por otro lado, una nueva vocación del producto turístico será el turismo de naturaleza, en el que el país tiene las mayores oportunidades. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, incluirá el turismo de naturaleza en el Programa de Transformación Productiva para que sea objeto de apoyo y asistencia técnica. Esto permitirá generar una dinámica de trabajo coordinado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en lo que tiene que ver con el aprovechamiento turístico sostenible de los Parques Naturales Nacionales y de las áreas protegidas, continuando con el programa de concesiones de las instalaciones turísticas bien sea a empresas privadas especializadas o a proyectos asociativos entre éstas y las comunidades. Otros segmentos de turismo como el de congresos, eventos e incentivos, podrán participar en el Programa de transformación Productiva de acuerdo con las reglas para ello previstas.

Adicionalmente, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo promocionará dentro del sector turístico las ventajas de adecuar la infraestructura turística para personas con discapacidad, desarrollando así la cultura del turismo accesible en Colombia.

Finalmente, como apoyo al desarrollo turístico de las regiones el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo asesorará a los departamentos en la formulación de planes de desarrollo turístico y hará seguimiento a los compromisos consignados en los Convenios de Competitividad Turística vinculando los proyectos de cofinanciación del Fondo de Promoción Turística y los apoyados por Proexport a las regiones al avance de dichos Convenios y a la inclusión del turismo en los Planes de Ordenamiento Territorial.

7. Enfocar las iniciativas de promoción turística por segmentos especializados del turismo

La consolidación de los segmentos especializados de turismo se realizará mediante el incremento de la investigación de mercados, que permitan definir aquellos con mayor potencial para posicionar al país internacionalmente. Adicionalmente, se fortalecerá el sistema de información turística para la toma de decisiones, de tal forma que disminuya la dispersión actual de las estadísticas y centralice la información regional. En este sentido, se resaltarán la importancia del Registro Nacional de Turismo como instrumento de medición y control. Esta información permitirá diseñar campañas de mercadeo y promoción segmentadas y orientadas a nichos específicos de mercado. Estas campañas tendrán amplia difusión con el fin de generar resultados, a nivel nacional e internacional, en el corto y mediano plazo.

d. Metas

Tabla VII-17

Nombre del indicador	Unidad de medida	Línea base	Meta cuatrienio
Visitantes extranjeros	Personas	2.494.000	4.000.000
Visitantes a parques naturales	Personas	703.515	1.000.000
Ingreso de divisas por turismo	Millones de USD\$	2.671	4.000



Prosperidad para todos

Capítulo
VIII | Consistencia del Plan
Nacional de Desarrollo
2010-2014

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

2010 - 2014

El crecimiento económico y la mejora en el índice de oportunidades son los principales vehículos que tienen los países para generar bienestar y superar la pobreza. Aspectos como la acumulación de factores productivos y capital humano, el progreso tecnológico, el crecimiento de la productividad total de los factores, la investigación para el desarrollo, la calidad de las políticas y de las instituciones contribuyen a que un país tenga una mayor o menor capacidad económica para incrementar sus tasas de crecimiento. Otros factores determinantes del crecimiento están relacionados con la capacidad de generación de ahorro doméstico, la calidad de la regulación, la calidad del Estado, la eficiencia y protagonismo de su sector privado, y en un mundo globalizado, el papel de la demanda externa como una de las fuentes de crecimiento.

A pesar de que Colombia sorteó con éxito la crisis de 2008-2009, pues el crecimiento de 2009 fue de 0.8%, su tasa de crecimiento promedio de los últimos 60 años ha sido inferior a la observada en otros países emergentes como China, India o Chile, entre otros. Este menor crecimiento está asociado a una subutilización del potencial de los recursos, particularmente la mano de obra y especialmente por un menor crecimiento de la Productividad Total de los Factores (PTF)⁶⁰⁹. Este hecho se refleja en la brecha del ingreso per cápita, en los índices de pobreza y en desigualdad. Es por esto que uno de los grandes retos para los próximos años, es elevar las tasas de inversión, la productividad a partir de la innovación y una mayor cobertura y calidad en la educación técnica y superior. El mundo de hoy exige mayores requerimientos tecnológicos y una mayor calificación de la mano de obra, como un elemento para reducir el desempleo y la informalidad⁶¹⁰.

A. Diagnóstico

Al examinar las fuentes de crecimiento, encontramos que históricamente el crecimiento del capital y de la fuerza laboral en Colombia ha explicado cerca del 80% del crecimiento del producto de la economía, el 20% restante se debió al crecimiento de la PTF. En efecto, en el período 1950 - 1980 el crecimiento económico promedio osciló entre 4,1% y el 5,5%, y se caracterizó porque la contribución al crecimiento se explicó por acumulación de factores, los cuales aportaron entre un 75% y un 80% entre 1950-1980. El aporte restante fue producto del crecimiento de la PTF.

⁶⁰⁹ La Productividad Total de los Factores (PTF) mide la eficiencia con la que una economía es capaz de transformar sus factores acumulados de producción para obtener producto final.

⁶¹⁰ Las tasas de desempleo entre la población que no termina sus estudios de educación secundaria o superior duplican la tasa de desempleo a nivel nacional o de las 13 principales áreas.

La década de los ochenta, se caracterizó por una desaceleración económica producto de una crisis financiera y un fuerte ajuste de los sectores privado y público. En este periodo, la productividad sólo creció 0,5%, y su contribución al crecimiento fue prácticamente nula. Posteriormente en la década de los años noventa, en la primera mitad, el crecimiento fue de 5,1%, pero en el período 1996 - 2000 fue apenas 0,6%, como consecuencia de la crisis financiera e inmobiliaria y la posterior desaceleración de la economía. Esta situación llevó a que la tasa de desempleo se elevara al 20% y la tasa de inversión cayera por debajo del 15% del PIB.

En la última década, 2000-2010, la economía recuperó su capacidad de inversión y la productividad promedio anual aumentó 1,6%. Como consecuencia, la economía creció en promedio 4,0%, el desempleo se redujo del 15,2% a 12,0%, la contribución de los factores al crecimiento fue del 80% y la productividad de 20%, similar a la contribución promedio histórica. La recuperación de la PTF en la última década se debió en buena parte a la mejora en el clima de inversión y seguridad y a la política de confianza inversionista.

Históricamente, uno de los obstáculos al crecimiento ha sido el elevado costo de uso de los factores, el cual ha impedido su utilización plena. En el pasado, al elevado costo de uso del capital se sumó la restricción de ahorro lo cual impidió mayores tasas de inversión y de acumulación de capital, convirtiéndose en una restricción al crecimiento. Simultáneamente, el factor trabajo también tuvo restricciones de calidad y baja productividad, la cual fue agravada por la institucionalidad del mercado laboral que terminó haciéndolo más costoso en términos relativos frente al capital. La necesidad cada vez mayor de aumentar la competitividad de la economía de cara al comercio exterior, hace que uno de los principales retos de la economía sea vincular a miles de trabajadores al aparato productivo en condiciones formales. Para lograr lo anterior, será fundamental mejorar los incentivos a la creación de empleo, la educación y la innovación.

El mayor costo relativo del trabajo se reflejó en la reducción de su contribución al crecimiento de la economía. En la primera parte de los años noventa, la contribución era 62% y en la última década fue cerca del 40%. Esta caída en la contribución del trabajo al crecimiento se ha visto reflejada en el aumento en las tasas de desempleo, y se ha aumentado la brecha de ingresos entre trabajadores calificados y no calificados, entre trabajadores jóvenes y viejos; así como en la remuneración entre los trabajadores de zonas rurales y urbanas.

B. Elementos que afectan el crecimiento económico

1. Costo de uso del capital (CUC)

A finales de los noventa y comienzos de la presente década, la reducción del costo de uso del capital estuvo a cargo principalmente de la política monetaria; en el periodo 2002-2008 el CUC⁶¹¹ tuvo un comportamiento relativamente estable y su promedio fue del 23,0%, reflejo de la estabilidad en materia de tasas de interés e inflación⁶¹². Los sectores que estuvieron por encima del promedio fueron la minería, energía y transporte, sectores que son intensivos en capital, mientras que el sector agropecuario, pesca, hotelería, educación y servicios sociales presentaron un uso de capital menor al promedio, lo cual reflejó una mayor utilización de mano de obra. De esta forma, la reducción de la tasa de interés ha sido el factor determinante en el descenso del CUC, en tanto que la política tributaria orientada a la reducción de las tarifas efectivas ha tenido un menor efecto.

Al utilizar el indicador de la Tasa Impositiva Efectiva Marginal (TIEM)⁶¹³, esta tuvo una reducción significativa en los últimos años, al pasar de 45,5% en 2002 a 30,2% en 2008⁶¹⁴. Esta reducción fue producto de las últimas reformas tributarias, que redujeron la tasa nominal de renta e incrementaron los beneficios al capital. Los sectores más beneficiados por esta reducción fueron hotelería, comercio, construcción y minería, lo cual es coherente con el crecimiento observado en estos sectores en los últimos años.

⁶¹¹ Como primera medida se utiliza el costo de uso del capital – CUC –, el cual se define como el costo en el que se incurre por utilizar una unidad de capital físico en un periodo determinado de tiempo. En este sentido refleja el precio de los bienes de capital el cual es influenciado por la tasa de interés, su tasa de depreciación, así como los impuestos y subsidios a que son sujetas las inversiones en activos productivos.

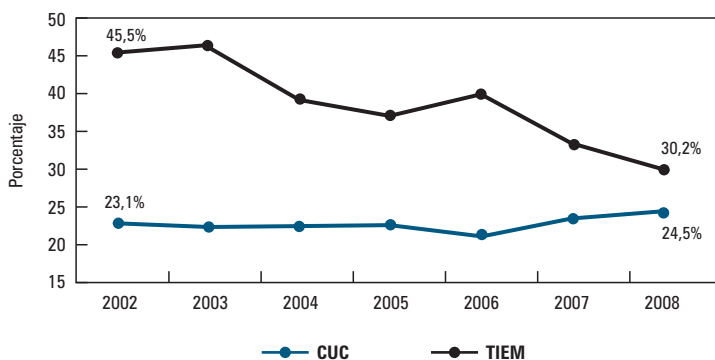
⁶¹² En 1998 el CUC fue de 53,1% según cálculos de la Dirección de Estudios Económicos -DNP.

⁶¹³ La TIEM permite medir la carga impositiva efectiva de invertir un peso en una industria determinada, tomando en cuenta todos los diferentes impuestos que enfrenta, así como la estructura de activos, el retorno de la empresa, el nivel de endeudamiento, las tasas de interés, la depreciación por tipo de activo y la inflación. Representa la brecha entre el retorno bruto y neto de la inversión, es decir, el retorno antes y después de pagar impuestos.

⁶¹⁴ La TIEM calculada para Colombia se basa en la información de la Superintendencia de Sociedades y declaraciones de renta de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, e incluye el efecto de los impuestos locales como Industria y Comercio, Avisos y Tableros y Predial.

Figura VIII-1

Evolución del Costo de Uso del Capital y la Tasa Impositiva Efectiva Marginal



Fuente: DIAN - Cálculos DNP-DEE

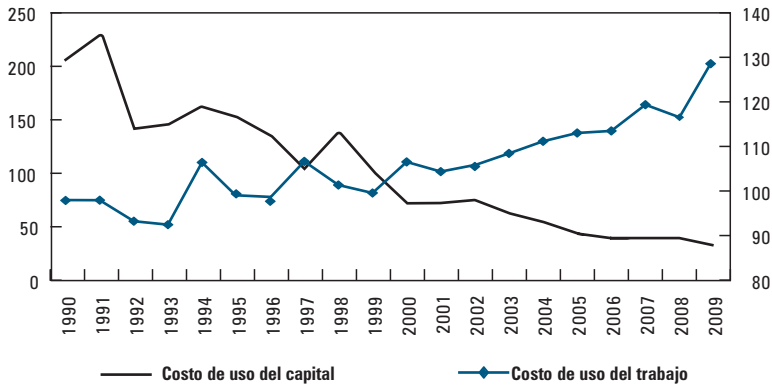
Las reducciones en el CUC y la TIEM, sumadas a la estabilidad macroeconómica y a la política tributaria reciente, los niveles de inversión han regresado a niveles del 25%, los cuales serán fundamentales para alcanzar un crecimiento sostenido. Estos ajustes de reducción en el costo de uso del capital dejan a los inversionistas en una posición similar a la de otros países del continente como Costa Rica, y mejor que países como Brasil o México (Bergsman, 2007).

2. Factor trabajo y capital humano

Uno de los principales retos de la economía colombiana es mejorar los niveles de cualificación de su fuerza de trabajo. En un mundo más globalizado y competitivo, la mayor productividad e innovación se convierten en los pilares del crecimiento económico y ellos están sustentados en un mejor entrenamiento de la mano de obra.

A pesar de las reformas adelantadas para generar empleo en Colombia, la principal causa de la elevación del costo del trabajo en las últimas décadas se deriva de los costos no salariales. Este sobrecosto se estima en alrededor de un 60% adicional al salario básico del trabajador y se compone principalmente de las cargas parafiscales y prestacionales.

Figura VIII-2

Índice del costo de uso de los factores (1999=100)

Como resultado de diversos factores, los precios relativos del capital y del trabajo en las últimas dos décadas, han evolucionado en dirección opuesta. A comienzos de la década de los noventa usar capital era en promedio dos veces más costoso que usar trabajo, mientras que a finales de la última década la situación se ha revertido. La necesidad de una mayor inserción en el comercio mundial con el fin de elevar el crecimiento de la economía, exigen aumentar la competitividad y la productividad, lo cual hace necesaria la adopción de políticas complementarias en innovación y educación para extender sus beneficios al resto de sectores y regiones.

Teóricamente existen al menos tres mecanismos por los cuales la educación puede afectar el crecimiento económico. En primer lugar, la educación aumenta el capital humano de la fuerza de trabajo, lo cual mejora la productividad laboral y permite alcanzar un nivel de equilibrio de largo plazo más alto. En segundo lugar, la educación puede incrementar la capacidad innovadora de un país de manera que, mediante el uso de nuevas tecnologías, productos y procesos, se promueve el crecimiento. Tercero, la educación facilita la difusión de los conocimientos necesarios para procesar nueva información y para implementar exitosamente las tecnologías diseñadas por otros, lo que también genera crecimiento. En efecto, empíricamente se ha encontrado que el capital humano, medido en términos de educación, y el crecimiento económico presentan una asociación positiva y robusta. Adicionalmente se ha demostrado que existe una fuerte complementariedad entre la inversión extranjera directa y el capital humano sobre la tasa de crecimiento (Xu, 2000 y Borensztein, De Gregorio y Lee, 1998).

En América Latina, durante la apertura de las décadas de los ochenta y noventa, se aumentó la exposición al comercio y a los flujos de inversión extranjera directa. Ello indujo a que las empresas al interior de estos países comenzaran a enfrentar mayores presiones de competitividad y como consecuencia de ello, aumentarían su demanda por trabajo calificado. La evidencia para Colombia (Kugler, 2002) señala que el incremento en el nivel de calificación se derivó de la complementariedad entre capital-calificación y tecnología-calificación, esto es, los flujos de capital y la transferencia de tecnología que se dio por la apertura ocasionaron un aumento en la demanda relativa por trabajadores con elevada educación, particularmente trabajadores con educación universitaria. Este fenómeno se presentó principalmente en los servicios profesionales y financieros, la educación, el gobierno, y en general en los sectores intensivos en investigación y desarrollo. Por este motivo, los cambios tecnológicos afectaron más unos sectores que otros aunque fueron similares en Chile, Argentina, Brasil, México y Colombia.

Los datos más recientes para escolaridad en América Latina (1991-2006) indican que la contribución del factor trabajo (ajustado por capital humano) al crecimiento económico promedio (3,6%) es de alrededor de 2,2%, es decir casi dos tercios del crecimiento total. Normalizando la contribución del capital humano del promedio de América Latina a 100, se encuentra que en países con crecimiento por encima del promedio la contribución del capital humano es también mayor al promedio latinoamericano. Por ejemplo, esto sucede en Costa Rica (114,2), El Salvador (125,8), Honduras (237,3), Nicaragua (158,5), y Perú (155,8).

En Colombia la contribución del trabajo al crecimiento es de cerca de la mitad de la contribución promedio a pesar de que el crecimiento sólo está por debajo del promedio en un 25%. Por esta razón, el reto es elevar los niveles educativos de la población joven y crear opciones para que éstos terminen la secundaria y la universidad o la carrera tecnológica, pues la tasa de desempleo se explica básicamente por estos dos segmentos.

a. Transición demográfica en Colombia

1. Evolución de la demografía 1985-2005

Desde la década de los sesenta, Colombia se insertó en un proceso de transición demográfica. Las condiciones socioeconómicas, culturales, así como la evolución epidemiológica, influyeron en una serie de cambios importantes los cuales habrían de reflejarse en la estructura de la población. Es así como la inserción de la mujer al mercado laboral, determinada no únicamente por el desarrollo económico sino también por las revoluciones culturales que se forjaron en ese entonces iniciaron el proceso de reducción de las tasas de fecundidad globales y específicas e incrementaron la cúspide

de fecundidad de las mujeres. Por otra parte, los avances científicos en el campo de la medicina comenzaron a reflejarse en reducciones de las tasas de mortalidad e incrementos en la esperanza de vida.

Estos factores cambiarían radicalmente la composición de la población colombiana, así como su dinámica a lo largo del tiempo. Uno de los primeros factores que evidenciaron la presencia de un cambio demográfico en Colombia fue el inicio de un proceso de reducción de la *tasa de fecundidad* de las mujeres. En efecto, a nivel nacional la Tasa Global de Fecundidad (TGF) presentaba niveles de 3,42 hijos por mujer en 1985. Ya en 1993 su valor se había reducido a 3,15, y en 2005 registró un nivel de 2,48. Adicionalmente y como complemento a este proceso, se ha venido presentando una sistemática reducción en la edad media de fecundidad. En el quinquenio 1985-1990 la edad media era 27,23 años; entre 2000-2005 ya era de 26,63 años.

La evolución de la *tasas de mortalidad* en Colombia ha presentado, al igual que las tasas de fecundidad, una reducción sistemática. En el quinquenio 1985-1990, la tasa de mortalidad infantil promedio era de 43,23 niños por cada 1000 nacidos vivos; ya en el periodo 1995-2000 se redujo a 32,49 y entre 2000 y 2005 registró un valor de 24,44. Los procesos de avance científico, el mayor acceso a y provisión de los servicios de salud y asistencia social son la causa de tal proceso.

En paralelo, la transición demográfica ha sido acompañada de un incremento significativo de la *esperanza de vida al nacer*, la cual entre 1985-1990 era en promedio de 70,3 años y para el periodo 2000-2005 fue de 72,8 años. A pesar de la situación de conflicto, el incremento de este indicador se explica por un cambio en el patrón epidemiológico caracterizado por la reducción de la importancia de esta causa como causante de muerte de la población. Mientras que en el primer periodo mencionado anteriormente el conflicto y la violencia estaban en el primer lugar de causas de muerte en el país, entre 2000 y 2005 dejaron su posición a las enfermedades vasculares y cardíacas.

Esto último también explica, en gran parte, otro fenómeno propio del proceso de transición demográfica colombiano y es la denominada *Sobre Mortalidad Masculina*, la cual se ve en una diferencia 7,31 años adicionales a favor de las mujeres en la esperanza de vida al nacer y en la mayor participación de éstas en el total de la población, dados los mayores avances en el cuidado y tratamiento de las enfermedades relacionadas con la maternidad y la consecuente reducción en la tasa de mortalidad materna.

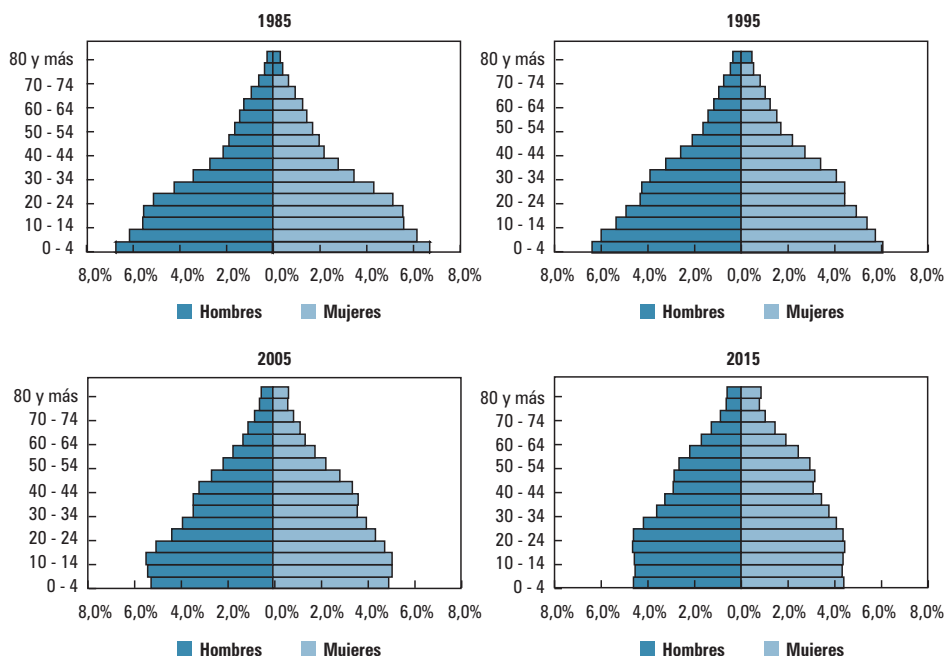
Históricamente Colombia ha presentado en las últimas décadas un flujo importante de *emigración*. Al calcular el denominado *Saldo Neto de Migración* (SNM) el cual es la diferencia entre los flujos de inmigración y emigración, este ha sido

siempre negativo. Como consecuencia, la Tasa Neta de Migración (TNM) pasó de ser -1,51 (emigran 1,51 personas por cada mil habitantes) en el periodo 1985-1990 a tomar un valor de -3,18 en promedio entre 2000 y 2005. La consolidación a nivel de departamentos lleva consigo no únicamente el contexto internacional de los procesos de migración, sino que a su vez se presentan procesos de migración internas que pueden estar asociados a las diferencias regionales ya mencionadas anteriormente. Así es como los procesos de expulsión y recepción determinan también la estructura demográfica de los departamentos.

Cada uno de los componentes anteriormente analizados explica la evolución demográfica del país. Como se muestra en la figura VIII-3, entre 1985 y 2005 la estructura de la población muestra una pérdida de participación de la población infantil, reflejando la reducción en la tasa de fecundidad, así mismo la mayor importancia de los individuos entre 10 y 14 años refleja la reducción en las tasas de mortalidad infantil, y la mayor participación de los grupos de más de 60 años el incremento en la esperanza de vida al nacer. Finalmente la pérdida de importancia relativa del grupo de 20-24 años de edad representa, de alguna manera, el importante proceso emigratorio mencionado con anterioridad.

Figura VIII-3

Evolución demográfica de Colombia 1985-2015



2. Tendencias

Hacia 2015, las proyecciones de población del DANE, presentarán tendencias cuyo fundamento básico es la continuidad del proceso de transición demográfica descrito en la sección anterior. En este sentido, seguirán presentándose reducciones en la tasa de fecundidad, explicadas por un creciente incremento en los procesos de urbanización, la participación de la mujer en el mercado laboral y la mayor utilización de métodos anticonceptivos, lo cual determinara incrementos en la edad promedio de fecundidad de las mujeres, sin dejar de lado las diferencias regionales evidenciadas. Así mismo, las proyecciones estarán fundamentadas en la reducción sistemática de la mortalidad, asociada con los cambios en las causas de muerte y morbilidad y la reducción de la influencia del conflicto armado y la violencia, dando preponderancia a las causas biológicas.

Esto influirá en incrementos en la esperanza de vida al nacer. En el caso migratorio las tendencias no son muy claras, dada la volatilidad y la poca predictibilidad de los determinantes de los procesos migratorios. A pesar de esto, las proyecciones seguirán teniendo en cuenta las condiciones que favorecen los procesos de emigración hacia el exterior. La consolidación del proceso de transición demográfica implícito por las proyecciones de población se refleja en la estructura de la población proyectada en el panel inferior-derecho de la figura VIII-3, la cual muestra la mayor importancia de los grupos con mayor edad y la pérdida relativa de participación de la población infantil. Así mismo persistirá la mayor participación de la mujer como componente de la población total.

b. Retos de política económica y efectos en el crecimiento económico

Estas tendencias de la demografía en Colombia conllevan a grandes retos en el diseño de las políticas públicas de los años venideros. La menor participación de la población infantil producto de los fenómenos anteriormente descritos, presiona por mayores inversiones en los programas de atención en la primera infancia, las cuales deben ser complementados con mejores incentivos y calidad en la educación básica con el fin de continuar reduciendo las tasas de deserción de la población joven en edad escolar, con el fin de lograr una mejor calidad en la formación de capital humano. Por su parte, La reducción de la tasa mortalidad, implicará mayores riesgos de extralongevidad para los sistema de salud y pensiones, lo cual obligará a aumentos en la productividad de la mano de obra y general de la economía que eleven el ingreso y el ahorro de las familias para cubrir los futuros gastos en los servicios de salud y pensiones por cuenta de la prolongación de la vida.

La discusión sobre la relación entre crecimiento económico y población en los últimos tiempos se remonta a Malthus, quien sostuvo que el crecimiento de la

población es funesto para la supervivencia humana por la presión que ella ejerce sobre los recursos naturales y medios de subsistencia. Al mismo tiempo, esta tesis fue debatida, por otra según la cual la demografía tiene efectos favorables sobre el crecimiento económico por la vía del ahorro de los hogares, la acumulación de capital humano y físico, y la productividad de los factores⁶¹⁵.

Este argumento consiste en que el crecimiento tecnológico, asociado con el proceso de industrialización trajo aumentos en la tasa de crecimiento del ingreso per cápita acompañados de un crecimiento en la población⁶¹⁶. En la segunda mitad de la revolución industrial se elevó la innovación tecnológica y su interacción con la formación de capital humano (educación y salud) generando un incremento en la demanda de capital, lo cual se vio traducida en un incremento de los salarios reales y el ingreso per cápita. La fase de crecimiento sostenido se dio como un resultado del rápido incremento del cambio técnico asociado a aumentos en la acumulación de capital humano y la transición demográfica. En la fase de postransición demográfica, por su parte, se presentó un incremento en el ingreso agregado generado por el progreso técnico y la acumulación de factores.

No obstante, la discusión se refinó en las últimas décadas con el fin de mirar el efecto que tienen sobre el crecimiento los efectos de las tasas de dependencia y la transición demográfica⁶¹⁷. Algunos trabajos, han señalado que países con elevadas tasas de natalidad, elevadas tasas de dependencia y bajos niveles de ahorro terminan por tener bajos niveles de productividad de sus trabajadores activos y por lo tanto dichas economías tienden a crecer menos en el largo plazo. Este hecho, ha llevado a los países a adoptar políticas para reducir las tasas de fecundidad y natalidad y de esta forma inducir mayor acumulación de ahorro y de capital humano de los jóvenes para financiar la inversión y aumentar la productividad y finalmente elevar sus tasas de crecimiento.

⁶¹⁵ Los años más recientes muestran que la población ha crecido pero a una tasa de crecimiento más baja. El crecimiento de la población ha caído porque la tasa de natalidad se ha reducido y no porque haya aumentado la tasa de mortalidad generada por las hambrunas, tal como se plantea la teoría malthusiana.

⁶¹⁶ Sin embargo, en estudios como los de Wattenberg (1987), Skirbeck (2003), Kotlikoff y Gokhale (1992) ha mostrado como la dinámica de la productividad laboral esta intrínsecamente relacionada con la acumulación de capital humano en los primeros fases del ciclo de vida y contrasta con la depreciación del capital humano en etapas de mayor envejecimiento por lo tanto los incentivos a la innovación pueden llegar a ser poco rentables Davis (2004), por lo tanto la relación entre demografía y cambio técnico es débil por no decir ambigua.

⁶¹⁷ Esta situación se presenta cuando se reduce la tasa de natalidad simultáneamente con una disminución de la tasa de mortalidad. Esta trayectoria genera un cambio en la pirámide poblacional el cual se caracteriza por reducciones significativas en la población menor a 15 años y un aumento persistente de la población mayor a 65 años. Esta etapa conlleva a una disminución en la tasa de dependencia, definida como la suma de las poblaciones consideradas inactivas con relación a las población económicamente activa (15 - 65 años).

Los cambios demográficos que se vienen presentando en Colombia, implican atender mayores necesidades en calidad y ampliación de las coberturas en los diferentes programas de educación técnica, tecnológica y superior, cuyas inversiones serán vitales en la formación de capital humano que a su vez serán principal fuente de elevación de la productividad y mejoramiento de la movilidad social y la igualdad de oportunidades. Por otra parte, la innovación y adaptación de nuevas tecnologías, se constituyen en las nuevas fuentes de trabajo para la población joven, por esta razón, es necesario aprovechar el bono demográfico de lo que se ha denominado la “segunda transición demográfica”, para convertirla en una fuente de expansión y modernización de la economía. Otros de los grandes desafíos que nos propone este cambio demográfico, tiene que ver con las políticas de administración de las ciudades y las regiones. Vimos anteriormente, que existen importantes diferencias en los niveles de desarrollo entre las regiones lo cual genera grandes presiones de gasto fiscal en unas regiones y en otras plantea grandes retos para adelantar acciones que procuren un mejor manejo y mejores acciones de buen Gobierno, para que los recursos públicos cumplan con los objetivos de mejorar la infraestructura y la elevación de la calidad en la prestación de los servicios públicos.

En las grandes ciudades, se vienen presentando grandes presiones por mayor suelo urbanizable, mayores presiones de gasto en infraestructura de servicios, vivienda, transporte y en tecnologías y metodologías para enfrentar los problemas de violencia urbana que son propios de los procesos de urbanización. Estos desafíos en el manejo de las ciudades exigen una mejor coordinación de las políticas y acciones entre las principales ciudades y los municipios o departamentos vecinos con el fin de aprovechar las economías de aglomeración y las escalas de prestación de los servicios públicos.

A pesar de los resultados de los últimos años y la tendencia que muestran las proyecciones demográficas de los próximos años, surge la pregunta de si se deben adelantar políticas de control prenatal en países en desarrollo como Colombia⁶¹⁸. La respuesta debe estar asociada con los efectos que viene teniendo el crecimiento de las madres adolescentes pobres y general de las familias pobres, sobre la pobreza extrema. Aunque no es propósito de entrar a discutir los métodos para hacerlo, sí es importante tener una política contra la pobreza extrema en la cual si bien el objetivo central es la acumulación de capital humano, también debe haber objetivos para reducir la tasa de fecundidad y fertilidad de estas familias, pues los recursos fiscales para atenderlas son limitados.

⁶¹⁸ Aunque hay argumentos de que para ello los anticonceptivos no es la vía correcta, en razón de que el precio del anticonceptivo es un factor mínimo a la hora de decidir tener un hijo. Pues los costos y los beneficios de una población grande no son claros. Cada país tiene que tomar su propia decisión, los gobiernos deben saber si impone restricciones al crecimiento de la población para proteger recursos naturales, o si tienen una población amplia para difundir ideas y tener más importantes hacia el futuro. Pero la decisión debe estar ponderada por los riesgos que enfrentan grandes sectores de población viviendo en condiciones de pobreza extrema.

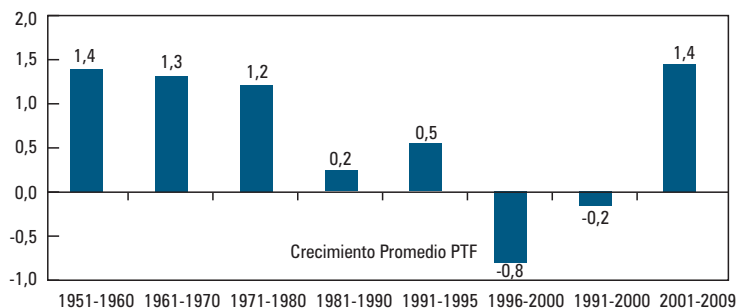
3. Productividad

En América Latina, Colombia no ha sido la excepción, los menores niveles de ingreso con respecto a los países de mayor grado de desarrollo se deben, principalmente, al bajo nivel y la lenta evolución de la productividad. Para el año 2009, el crecimiento acumulado de la productividad fue 20% inferior al crecimiento de la productividad en Estados Unidos⁶¹⁹, lo que implica que la productividad regional se encuentra significativamente por debajo de la frontera tecnológica mundial. Adicionalmente, existe una gran heterogeneidad en los niveles de productividad entre los distintos países de América Latina y el Caribe. En efecto, los países de mayor productividad con respecto al promedio son Chile, Costa Rica y República Dominicana, con niveles superiores en 50% al promedio de la región, seguidas por Argentina, Uruguay y El Salvador. Con niveles levemente superiores al promedio regional se encuentran México, Brasil, Colombia, Panamá y Venezuela, mientras que por debajo del nivel promedio se encuentran Paraguay, Nicaragua, Ecuador, Bolivia, Perú y Honduras⁶²⁰.

En Colombia hasta 1980, la productividad experimentó una tendencia creciente que se revirtió cuando se presentó una fuerte desaceleración económica debido a la crisis financiera de comienzos de la década, y esta tendencia se mantuvo hasta terminar los años noventa. En la última década, la Productividad Total de los Factores (PTF) mostró una importante recuperación como consecuencia de la mayor inversión y la mayor inserción en el comercio internacional (figura VIII-4). No obstante, la productividad en Colombia es baja frente a otros países, y lo es aún más, frente al reto de alcanzar mayores tasas de crecimiento para aumentar el empleo formal.

Figura VIII-4

Crecimiento de la productividad total de los factores



Fuente: DNP-DEE (2010).

⁶¹⁹ Frente al año 1990.

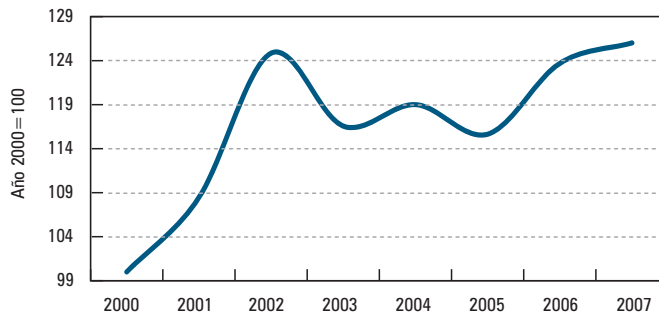
⁶²⁰ (Pagés, 2005).

La recuperación de la PTF en Colombia en la última década, se explica principalmente por el entorno macroeconómico, las mejores condiciones de seguridad y la mejoría en las acciones de innovación y cambio tecnológico. Sin embargo, en los próximos años los aumentos en la productividad van a depender además de los elementos anteriores, de factores asociados a la innovación, la ampliación de coberturas de educación técnica y superior, así como una mayor formalización del sector de servicios y una mayor inserción de la economía en el comercio internacional.

En la figura VIII 5 se presenta la evolución del índice la productividad industrial estimado (año 2000=100) para el período 2000-2007⁶²¹. En él se observa una importante recuperación tras la crisis de finales de la década de los noventa, lo que es consistente con diferentes estimaciones hechas tanto para Latinoamérica como para Colombia. En el año 2007, el nivel de productividad crece de manera importante con respecto al año base, lo que se reflejó en el comportamiento de la tasa de crecimiento del PIB entre 2006 y 2007.

Figura VIII-5

Índice de Productividad Agregado, 2000-2007



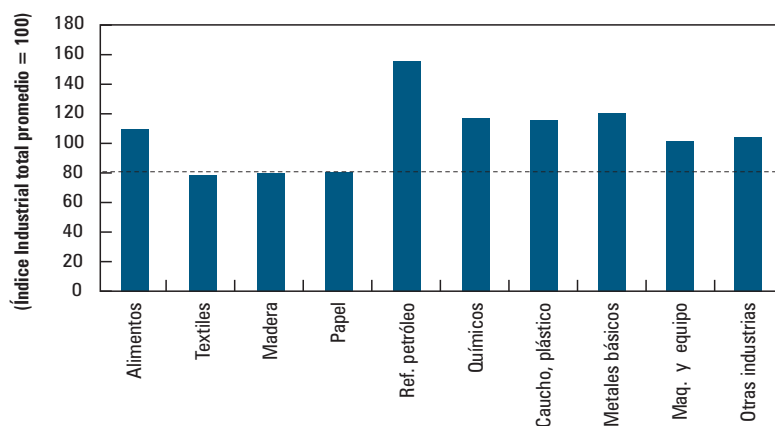
Fuente: Cálculos DEE-DNP. Datos: EAM-DANE.

La productividad media relativa para diferentes sectores indica que los sectores Alimentos, Refinería de Petróleo, Químicos, Caucho y Plásticos y Metales Básicos son en promedio 18% más productivos que la media industrial, mientras que sectores como Textiles, Productos de Madera y Papel y Cartón son en promedio 22% menos productivos.

⁶²¹ El índice de productividad obtenido empleando datos de la Encuesta Anual Manufacturera (EAM) resulta de la agregación de la productividad de cada sector ponderada por su participación en el total de la producción industrial. Dicho índice puede descomponerse en un componente que mide las contribuciones de la productividad media de cada sector al nivel agregado, y un término de covarianza que mide los cambios que resultan de la relocalización de las participaciones en el mercado y de los recursos productivos.

Figura VIII-6

Índice de Productividad Agregado 2000-2007



Fuente: Cálculos: DEE-DNP. Datos: EAM-DANE.

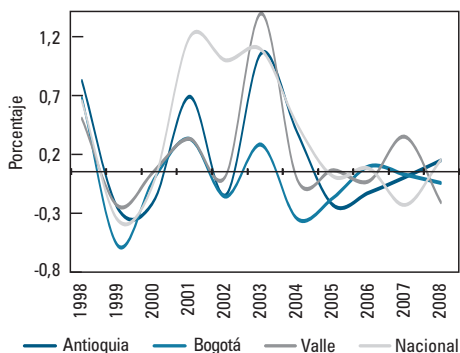
A pesar de este crecimiento en la última década, la productividad industrial continua estando muy por debajo de la observada en países como Brasil, México y los países de Asia.

4. Productividad en el sector servicios⁶²²

A partir de una evaluación del comportamiento de la productividad en el sector servicios para el periodo 1998-2008, se encontró que el crecimiento promedio de la productividad en términos anuales se ubico en 0.37%. Si bien el crecimiento de la productividad para 1998 fue positivo, los efectos de la crisis de finales de los noventa llevaron a una caída del índice para los siguientes dos años. Entre 2001 y 2005 se observa un mayor dinamismo en la productividad con un crecimiento promedio de 0.76% y posteriormente dio paso a un periodo de estancamiento 2006 - 2008 en el que la productividad del sector creció tan sólo 0,01%.

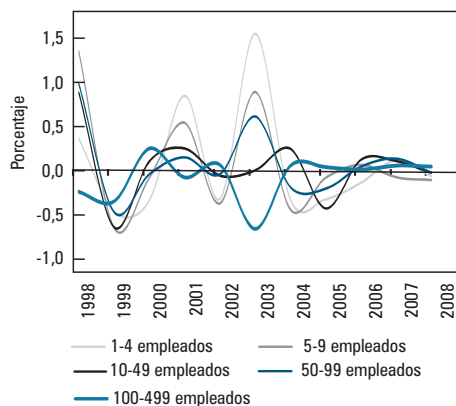
Al desagregar el comportamiento de la productividad a escala regional se encontró que las tres regiones más importantes, Bogotá D.C., Antioquia, Valle del Cauca, presentan un comportamiento similar al agregado. Es decir un relativo estancamiento en los últimos años y muy cercano a cero.

⁶²² Excluidos al sector Gobierno y Financiero.

Figura VIII-7**Crecimiento anual de la PTF por regiones, en el sector servicios**

Fuente: Supersociedades. Cálculos DEE-DNP.

* Se excluyen servicios prestados por el Gobierno nacional y servicios de intermediación financiera.

Figura VIII-8**Crecimiento anual de la PTF por tamaño de empresa, en el sector servicios**

Fuente: Supersociedades. Cálculos DEE-DNP.

* Se excluyen servicios prestados por el Gobierno nacional y servicios de intermediación financiera.

La baja productividad en el sector servicios, también tiene un comportamiento parecido cuando se analizan los establecimientos según su tamaño. Por ejemplo, el crecimiento promedio en empresas con 1-4 y 10-99 empleados fue de 0,1%, en tanto que empresas que contaban con 5-9 empleados presentaron un crecimiento de su productividad de 0,06%. Las empresas con más de 100 empleados incluso presentaron una contracción en su productividad de -0,07%. Al igual que en la desagregación regional, la desagregación por número de empleados presenta el mismo panorama de estancamiento y baja productividad en este sector.

A pesar de la recuperación de la productividad en los últimos años, ésta aún sigue siendo baja frente a la de muchas economías emergentes. Adicionalmente, se presentan grandes diferencias entre los sectores industriales y de servicios. Por ello el gran reto es elevar la inversión del Gobierno en el sector de innovación y educación lo cual tendría un gran impacto en estos sectores.

5. Efectos macroeconómicos para el crecimiento y el empleo de la puesta en marcha de las “locomotoras”

Los escenarios para evaluar la contribución de las locomotoras del crecimiento se hicieron con Modelos de Equilibrio General Computable. A partir de un escenario base de la economía ausente de choques o políticas y que corresponde al

crecimiento potencial de la economía se calcularon los aportes adicionales de los sectores estratégicos⁶²³ (tabla VIII-1).

Tabla VIII-1

Impacto macroeconómico de las locomotoras*

	Crecimiento de la PTF	Tasa de desempleo***	Tasa de inversión	Tasa de crecimiento
Escenario base	0,7	10,5	27,0	4,5
Minería	0,9	10,3	28,0	4,8
Vivienda	1,1	9,8	29,0	5,2
Agropecuario	1,1	9,7	29,2	5,3
Infraestructura	1,2	9,4	29,5	5,6
Innovación	1,6	9,0	30,1	6,2

Fuente: DANE - DNP-DEE.

* Los impactos de las locomotoras fueron calculados a partir del Modelo de Equilibrio General Computable MACE-PES (Modelo de Análisis de Choques Exógenos y de Protección Social), y luego fueron simulados en una función de producción Cobb-Douglas, para establecer el comportamiento de la Productividad Total de los Factores (PTF).

**Corresponde al crecimiento del PIB potencial.

***Asume una tasa de crecimiento del empleo del 2,9% y un crecimiento de la PEA del 2,0%.

Los resultados muestran el impacto positivo de las locomotoras al crecimiento de la economía, a la tasa de inversión y en la reducción del desempleo. Como se puede apreciar en la tabla VIII-2, la locomotora de la minería, aumenta el crecimiento de 4,5% a 4,8% en el período 2010-2014. Por su parte, la locomotora de vivienda lo eleva a 5,2%, la del sector agropecuario a 5,3%, la infraestructura a 5,6% y la de innovación a 6,2%. Este incremento en la tasa de crecimiento es resultado, en gran parte de las políticas de innovación y su efecto sobre la productividad de los factores.

⁶²³ Dicho escenario está determinado para el periodo 2011-2014 por las proyecciones oficiales de crecimiento económico, así como las de agregados macroeconómicos como la inversión y los balances del gobierno y del sector externo, las cuales se toman del Marco Fiscal de Mediano Plazo del Gobierno 2010.

Tabla VIII-2

Impacto sobre el empleo y la formalidad de las locomotoras

	Valor Escenario Base		Efectos Adicionales al crecimiento potencial				
	2010	2011-2014 Nivel promedio	Minería	Vivienda	Agricultura	Infraestructura	Innovación
Tasa de desempleo*							
Total	11,2%	10,5%	10,3%	9,9%	9,7%	9,4%	9,0%
Calificado	10,4%	8,7%	8,5%	8,4%	8,2%	8,0%	7,6%
No Calificado	11,4%	10,3%	10,2%	9,8%	9,7%	9,5%	9,3%
Empleo (miles de personas)*							
Total	19.166	20.670	20.774	20.901	21.121	21.369	21.601
Nuevo Empleo (miles de personas)*							
Total		1.504	1.608	1.735	1.955	2.203	2.435
Tasa de Informalidad*	64,6%	63,1%	62,7%	62,4%	61,9%	61,3%	59,9%

Fuente: DNP-DEE.

Como resultado del incremento en la tasa de crecimiento, las puesta en marcha de las locomotoras permitirá la creación de 2.435 miles de empleos. La creación de estos nuevos empleos, le permitirá a la economía reducir la tasa de desempleo a 9,0% al finalizar el año 2014 y la tasa de informalidad al 59,9%⁶²⁴.

Tabla VIII-3

Impacto sobre la pobreza de las locomotoras

	Valor Escenario Base 2010	Efectos adicionales al crecimiento potencial					
		2011 - 2014 Nivel promedio	Minería	Vivienda	Agricultura	Infraestructura	Innovación
Indigencia (área Nacional)	15,1%	11,7%	11,5%	11,5%	11,4%	11,1%	10,8%
Pobreza (línea nacional)	45,0%	39,1%	38,8%	38,8%	38,6%	38,3%	37,7%
Coefficiente de Gini (Ingreso percapita)	56,6%	54,5%	54,4%	54,5%	54,5%	54,4%	54,3%

Fuente: DNP-DEE.

⁶²⁴ De acuerdo con los estimativos de los diferentes modelos cerca del 74% de los nuevos empleos son formales.

Así mismo, el impacto de las *locomotoras* generara un crecimiento en los ingresos de los hogares, lo cual se traduce en una reducción tanto de la pobreza como de la indigencia⁶²⁵. En efecto la pobreza se reduciría de 45,0% a 37,7%, en tanto que la pobreza extrema disminuiría de 15,1% a 10,8%. Sin embargo por efectos de las políticas de gasto público en mayor atención a la población desplazada y en general a la población en condiciones de extrema pobreza, la meta de ésta para el 2014 será del 9,0%. Estos resultados también señalan la necesidad de una mayor focalización y efectividad de los diferentes programas de subsidios.

La puesta en marcha de las locomotoras, en especial la minera, tendrá efectos sobre la tasa de cambio y hace necesario un manejo adecuado y responsable de los recursos extraordinarios que ingresen al país. En efecto, además de la creación del Fondo de Estabilización, se requiere fortalecer los otros elementos de la reforma a las regalías que promueven el aumento de la productividad y competitividad en las diferentes regiones. Así mismo, la adopción de la regla fiscal contribuirá a una mejor coordinación de la política económica como miras mejorar la respuesta a los choques externos de la economía.

6. Ahorro - inversión y consolidación macroeconómica

De acuerdo con los resultados anteriores, el crecimiento estimado de la economía para los próximos años estará influenciado por el desempeño de las locomotoras y por el comportamiento de la economía internacional. Al computar los efectos de las locomotoras modelos de relaciones intersectoriales de equilibrio general - CGE, y de multiplicadores de insumo-producto, se prevé que la economía aumentaría su crecimiento frente al nivel potencial alrededor de 1,7%, en el período 2011-2014, lo cual, se traduce en un aumento de la tasa de crecimiento anual de 4,5% a 6,2%.

a. Crecimiento económico potencial

El crecimiento del PIB potencial es un concepto teórico usado para designar el comportamiento de la producción total de la economía en el largo plazo a diferencia de la producción observada, que es considerada un fenómeno de corto plazo. El nivel potencial se determina a partir de la disponibilidad de los factores de producción y la intensidad de su utilización en las diferentes actividades productivas,

⁶²⁵ La metodología determina los efectos en el mercado de trabajo en el MEGC tomando como referencia la generación de ingresos de los hogares del escenario base. De esta forma, se simulan los cambios en los salarios y en la categoría ocupacional, se recalculan los indicadores de incidencia de pobreza tomando como base las líneas de pobreza o indigencia, así como el valor del Gini.

y dice cuál sería la capacidad óptima de generación de bienes y servicios alcanzable de manera sostenible sin generar presiones sobre los precios⁶²⁶.

La tabla VIII-4 muestra contabilidad del crecimiento económico colombiano en el período 1950-2009 y también por períodos decenales⁶²⁷. Allí se observa que sólo durante las tres primeras décadas, pero principalmente en la del 70 se presentaron de manera simultánea altas tasas en la contribución del capital, el trabajo y la productividad que permitieron alcanzar, en esa década, las tasas más altas de crecimiento promedio de la producción colombiana en la segunda mitad del siglo XX. Posteriormente se observa una tendencia decreciente en la contribución de ambos factores, más acelerada en el caso del trabajo y en la contribución del progreso técnico, aunque en éste último la tendencia se revierte en los últimos años.

Tabla VIII-4

Explicación de la evolución del crecimiento en Colombia

Crecimiento del PIB y los Factores (2005 = 1000)				
	Crecimiento de los Factores			
	PIB	K	Ocupados	PTF
1950 - 2009	4,2%	4,2%	2,8%	0,8%
1951 - 1960	4,7%	4,6%	2,8%	1,2%
1961 - 1970	5,1%	4,4%	3,8%	1,1%
1971 - 1980	5,5%	5,1%	3,7%	1,3%
1981 - 1990	3,4%	4,2%	2,5%	0,2%
1991 - 1995	4,5%	5,4%	2,8%	0,7%
1996 - 2000	1,0%	1,8%	1,5%	-0,7%
1991 - 2000	2,7%	3,6%	2,1%	0,0%
2001 - 2009	3,9%	4,4%	1,9%	1,4%

Fuente: DNP-DEE.

Todas las cifras a precios constantes de 2005.

Acervo de Capital ajustado por Utilización de Capital.

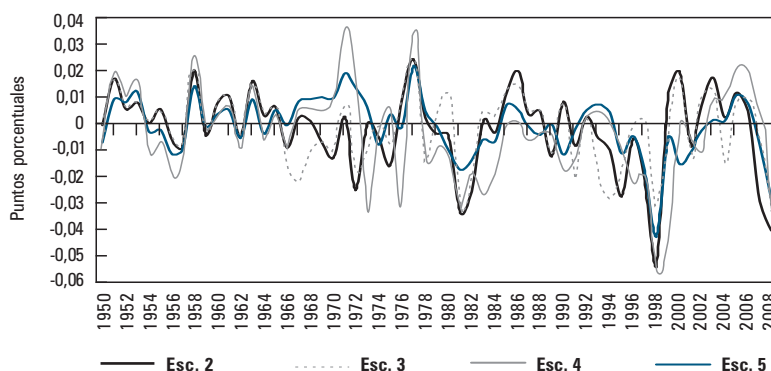
⁶²⁶ La metodología más difundida para calcular el nivel potencial de la producción consiste en estimar a partir de algún método estadístico la contribución histórica de los factores capital y trabajo a la producción total (para Colombia las contribuciones son de 40% para el capital y de 60% para el trabajo). Estas contribuciones se emplean posteriormente para determinar, de una manera realista, cual habría sido dicha producción en caso de contar con una mayor dotación de los mismos factores o de haber hecho una utilización más intensiva de los mismos. Las diferencias estimadas entre este nivel potencial y la producción efectivamente alcanzada permiten determinar la llamada brecha del producto. Estos dos conceptos tienen entonces importantes implicaciones para el diseño de medidas de política económica que buscan corregir el efecto adverso propio del ciclo económico e influir sobre el crecimiento de la producción real de bienes y servicios sin generar, al mismo tiempo, un incremento de la inflación al consumidor.

⁶²⁷ Para obtener estos resultados se emplearon cifras de producción y capital físico (filtrado por Utilización de Capacidad Instalada) y sin incluir la inversión de los hogares en vivienda con fines residenciales expresadas en precios constantes del año 2005. Por su parte, el factor trabajo se mide por el número de personas ocupadas.

La tabla VIII-4 ilustra la evolución de la brecha en el período 1950-2009. Allí se pueden observar claramente los períodos de desaceleración que corresponden a los años (1981-1983 y 1997-2000), en contraste a los períodos de mayor dinamismo que corresponden al período entre inicios del 50 y mediados del 70, así como 2004-2007, que se revirtió durante el 2008-2009 por efecto de la crisis internacional.

Figura VIII-9

Brecha del Producto



Teniendo en cuenta la evolución histórica del PIB potencial y sobre la base de los escenarios construidos se esperaba que el crecimiento de la economía colombiana en el período 2010-2014 oscile entre un mínimo de 4,5% y un máximo de 6,2%, teniendo en cuenta que las locomotoras podrían aportarle 1,7% de crecimiento adicional al crecimiento potencial de la economía. El crecimiento del período 2011-2014, está suponiendo un aumento en la tasa de inversión del 25% al 31% del PIB, lo cual es consistente con un crecimiento de la tasa de ocupación entre el 2,7% y el 2,9%. Así la tasa de desempleo se reduciría de 11,2% a 9,0%. El crecimiento estimado de la productividad será de 1,6% por año.

A pesar de que en los modelos de consistencia se estimó un crecimiento de 1,7% adicional al crecimiento potencial de la economía, para efectos de la programación macroeconómica se tuvo en cuenta el crecimiento potencial como una postura responsable en el manejo fiscal y consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo vigente. Los compromisos adicionales de gasto deberán ser incorporados en los presupuestos anuales en la medida en que las metas de crecimiento económico, ingresos fiscales y el producto de las reformas presentadas al Congreso se hagan efectivos.

b. Crecimiento de la economía por el lado de la demanda

El crecimiento del consumo total durante este período 2011-2014, estará entre 3,6% y 3,8%, explicado por el crecimiento del consumo de los hogares que oscila entre 3,9% y 4,1%. Este desempeño del consumo es consistente con las mejoras en el ingreso y el empleo. El crecimiento del consumo público estará alrededor de 3,1%, el cual es consistente con una postura fiscal de reducción de la deuda producto de la adopción de la regla fiscal.

Por otra parte, el crecimiento de la inversión consistente con el crecimiento del PIB previsto para los próximos años se sitúa 10,7% del 14%. Con estos crecimientos la tasa de inversión de la economía llegaría a 30% del PIB en el 2014.

Finalmente, la demanda externa también será fundamental para complementar la demanda interna. La entrada en vigencia de los tratados de libre comercio con Chile, la Unión Europea, Centro América, y las posibilidades de que el Congreso de los Estados Unidos apruebe el TLC con Colombia, así como la firma de otros Tratados de Libre Comercio con algunos países de Asia, abren grandes posibilidades de crecimiento para las empresas y el sector agrícola colombiano.

La tabla VIII-5 presenta la dinámica conjunta del gasto (consumo e inversión), y muestra el desempeño esperado del gasto privado para el cuatrienio. El gasto privado crece entre 4,6% y 6,3%, en tanto que la demanda pública lo haría entre 3,3% y 4,5%. En tanto que el crecimiento de la absorción oscila entre 5,4% y 6,5%. Esta senda de crecimiento recoge los efectos de la ola invernal; el crecimiento de la economía es ascendente en la medida que avanza el proceso de reconstrucción de las zonas afectadas.

Tabla VIII-5

Crecimiento por el lado de la demanda

	2008 (py)	2009 (py)	2010 (py)	2011 (py)	2012 (py)	2013 (py)	2014 (py)
Total consumo	2,9%	1,4%	4,3%	3,9%	3,6%	3,8%	3,9%
Consumo Hogares	3,0%	1,1%	4,1%	3,9%	3,7%	4,0%	4,1%
Consumo Admones Públicas	2,6%	2,8%	5,4%	3,9%	3,1%	3,0%	3,1%
Total inversión	5,4%	-7,0%	5,1%	10,7%	12,5%	12,4%	13,9%
Inversión privada	7,6%	-12,0%	6,3%	13,4%	13,4%	13,6%	15,8%
Inversión pública	-8,2%	11,7%	7,5%	14,1%	8,9%	7,4%	6,1%
Inversiones Plan Colombia	43,4%	31,7%	-31,0%	-100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Absorción	3,5%	-0,5%	4,5%	5,4%	5,6%	5,9%	6,5%
Exportaciones	6,1%	-2,8%	2,5%	2,3%	2,2%	5,2%	3,9%
Importaciones	8,8%	-7,9%	2,9%	5,0%	3,3%	4,6%	6,0%
Producto Interno Bruto	2,7%	0,8%	4,5%	5,0%	5,5%	6,0%	6,2%

Fuente: DANE Cuentas Nacionales 2005 - Proyecciones DNP-DEE.

7. Consistencia macroeconómica

Los balances de ahorro e inversión en el caso de la economía colombiana estarán afectados por el boom minero, el desempeño de los flujos de capital producto de la política monetaria expansionista adoptada por los Estados Unidos con miras a la recuperación de su economía y los efectos de la crisis en Europa.

El deterioro en la confianza de consumidores e inversionistas así como los riesgos de una deflación en las economías de Estados Unidos y Europa han promovido la adopción de una postura expansionista en las políticas monetaria y fiscal, la cual ha venido generado presiones revaluacionistas en muchas economías emergentes y se prevé que éstas pueden durar un largo período. A ello se suma que las economías asiáticas, principalmente China e India, muestran un gran dinamismo y por ende una gran demanda de materias primas, principalmente de recursos del sector de minería y petróleo, lo cual se ha traducido en aumentos de los precios relativos de estos bienes. De esta forma, la economía latinoamericana y concretamente la colombiana se verán enfrentadas a esta presión revaluacionista de sus monedas, lo cual demandará estrategias conjuntas entre grupos de países para mitigar los efectos de ésta sobre el aparato productivo.

De otro lado, la nueva dinámica de la economía mundial dará lugar a cambios estructurales en la oferta productiva de muchos países, incluida Colombia. Estos factores, ponen de presente la necesidad de adoptar políticas preventivas para evitar grandes aumentos en el crédito y aumentos en el gasto público que eleven el precio de los bienes no transables, y pongan en peligro la estabilidad financiera de las economías. Estos efectos, se reflejan en la dinámica de los flujos de ahorro e inversión de los próximos años.

La postura de política monetaria y fiscal que se adoptará por parte del Banco de la República y el Gobierno para contrarrestar los efectos de los flujos de capital se concentran en propender la adopción de instrumentos para ejecutar una política fiscal contracíclica, mediante la elevación del ahorro público en los momentos de auge (gracias a los procesos de racionalización de beneficios tributarios y la presentación del proyecto de regalías) y una mayor expansión del gasto en momentos en que la economía presente situaciones de desaceleración. Así mismo, se adoptarán mecanismos de optimización en el manejo de la deuda pública por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el fin de hacer más fácil la coordinación entre la política monetaria y fiscal.

Finalmente, se mantendrá el modelo de inflación objetivo y el régimen de tipo de cambio flexible⁶²⁸ que se ha venido adoptando en la última década, pues ello ha

⁶²⁸ Esta postura implica que la inflación estará anclada durante el período 2010 - 2014 en la meta de largo plazo que es 3.0%. De tal manera que la política de tasas de interés de intervención del Banco de la República será consistente con ese nivel de inflación.

permitido mitigar los efectos de las entradas y salidas de flujos de capital sobre la actividad real⁶²⁹, y ha generado una mayor certidumbre y confianza en las decisiones de consumo e inversión de los agentes económicos, así como grandes mejoras en la coordinación de las políticas monetaria y fiscal.

Teniendo en cuenta las anteriores condiciones, los balances de ahorro e inversión prevén un aumento en la tasa de inversión del 25% al 30% del PIB, la cual es consistente con una tasa de desempleo al final del período inferior al 9,0%.

Tabla VIII-6

Balance Ahorro - Inversión (% del PIB)*

	Concepto	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
(A)	Saldo en cuenta corriente /1	-2,8	-2,1	-2,3	-2,7	-2,5	-2,3	-2,3
(B)	Inversión /2	24,5	22,6	24,3	25,3	26,6	27,7	30,0
	(1) Privada (B) - (2)	19,9	17,3	19,1	20,3	21,5	22,5	24,8
	(2.a) Pública /3	4,0	4,4	4,6	5,0	5,1	5,2	5,2
	(2.b) Plan Colombia	0,6	0,8	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0
(C)	Ahorro (A) + (B)	21,7	20,5	21,9	22,6	24,1	25,4	27,7
	(3) Privado (C) - (4)	17,2	18,0	20,3	20,8	19,9	21,0	23,1
	(4.a) Público /3	3,9	1,6	1,0	1,8	4,2	4,4	4,5
	(4.b) Transferencias Plan Colombia	0,6	0,8	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0
(D)	Financiamiento cuenta corriente	2,8	2,1	2,3	2,7	2,5	2,3	2,3
	(5) Cuenta de capital /1	3,9	2,7	3,4	2,9	2,6	2,5	2,5
	(6) Errores y Omisiones	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
	(7) Cambio en Reservas (5) + (6) - (D)	1,1	0,6	1,1	0,2	0,1	0,2	0,2
Financiamiento del Balance (Inversión - Ahorro)								
(E)	Balance Privado (1) - (3)	2,7	-0,7	-1,2	-0,5	1,5	1,5	1,7
	(8) Financiamiento externo /1	4,0	-0,3	1,0	1,3	2,1	2,1	2,0
	Inversión Extranjera Directa Neta	3,4	1,8	1,9	1,8	1,6	1,6	1,5
	Endeudamiento Externo Neto	0,6	-2,2	-0,9	-0,5	0,5	0,5	0,5

⁶²⁹ El Banco de la República ha adoptado un marco el cual se ha ampliado el horizonte de política, el cual tiene como objetivo la prevención de futuras presiones en los mercados de vivienda y de capitales a partir de la regulación del crecimiento del crédito. En desarrollo el mismo, se ha mejorado la coordinación entre las entidades encargadas de la supervisión y la regulación, se ha adecuado la política de intervención de tasas de interés y de intervenciones en el mercado cambiario a las necesidades de crecimiento de la economía sin presiones inflacionarias y sin grandes costos para la misma.

Concepto	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
(9) Financiamiento interno (E) - (8)	-1,3	-0,3	-2,2	-1,8	-0,6	-0,5	-0,3
(F) Balance sector GNC	2,3	4,1	4,3	4,1	2,9	2,8	2,4
(10) Financiamiento externo (excl. Privat. y Conc.) /1	0,4	1,1	1,5	0,9	0,6	0,6	0,6
(11) Financiamiento interno (F) - (10) - (12)	1,9	3,0	2,8	3,2	2,0	1,9	1,8
(12) Privatizaciones y concesiones /1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,3	0,0
(II) Balance Público (Combinado)	0,1	2,8	3,6	3,2	0,9	0,8	0,6
(16) Financiamiento externo (excl. Privat. y Conc.) /1	-0,1	3,1	2,6	1,7	0,6	0,4	0,2
(17) Financiamiento interno (F) - (10) - (12)	0,3	-0,3	0,9	1,5	0,1	0,1	0,4
(18) Privatizaciones y concesiones /1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,3	0,0

Fuente: Banco de la República, DANE, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y DNP.

Este nivel de inversión es consistente con una inversión privada que aumenta de 19,1% a 24,8% del PIB. El ahorro doméstico por su parte, aumentaría de 21,9% y 27,7% del PIB, en tanto que el ahorro externo estará entre el 2,3% y 2,7% del PIB. Por su parte, el ahorro del sector privado ascenderá de 20,3% a 23,1% del PIB en el 2014. El financiamiento del sector privado estaría expresado principalmente en recursos de inversión extranjera directa (IED) —entre 1,9 y 1,5% del PIB—.

a. Política Fiscal - Balance del Sector Público Consolidado (SPC) y Gobierno Nacional Central

El balance del sector público refleja la adopción de la regla fiscal y el nuevo régimen de regalías, acciones de modernización de la DIAN para elevar el recaudo y reducir la evasión, el cambio en el régimen de regalías, y una mayor racionalización de los beneficios y costos del sistema tributario y de contribuciones para promover la formalización y la competitividad de la economía. De esta forma, el balance del Sector Público Consolidado (SPC) presenta un déficit decreciente que pasa de 3,6% en 2011 a 0,6% del PIB en el año 2014. Este balance es consistente una reducción del déficit en el Gobierno Nacional Central (GNC) de 4,1% en el 2011 a 2,4% en el 2014. Ello, permitirá reducir la deuda neta del Gobierno nacional Central a 38,7% del PIB en 2014 y a 27,1% en el 2021.

La reducción del déficit del SPC de 3,5% a 0,6% del PIB, se explica por el ajuste en el GNC, por las mejoras en los balances de las empresas del nivel nacional central, cuyo superávit aumenta de -0,1% a 0,5% del PIB y el superávit del sector de seguridad social que se sitúa entre 0,7% y 0,9% del PIB (tabla VIII-7).

Tabla VIII-7

Balance del Sector Público Consolidado, 2010 - 2014

Balances por Período	Miles de millones de pesos						Como porcentaje del PIB					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1. Sector Público No Financiero	-12.866	-19.223	-19.723	-7.285	-7.315	-7.027	-2,6	-3,6	-3,4	-1,2	-1,1	-1,0
Gobierno Nacional Central	-20.716	-22.656	-23.461	-18.052	-18.625	-17.091	-4,1	-4,2	-4,0	-2,9	-2,8	-2,4
Sector Descentralizado	7.850	3.433	3.738	10.767	11.311	10.064	1,6	0,6	0,6	1,7	1,7	1,4
Seguridad Social	6.451	4.195	4.358	5.482	5.442	5.153	1,3	0,8	0,7	0,9	0,8	0,7
Empresas del nivel nacional	1.002	-687	629	3.247	3.734	3.840	0,2	-0,1	0,1	0,5	0,6	0,5
Empresas del nivel local	-382	-1.025	-417	426	238	359	-0,1	-0,2	-0,1	0,1	0,0	0,0
Gobiernos Regionales y Locales*	779	950	-832	1.612	1.896	712	0,2	0,2	-0,1	0,3	0,3	0,1
2. Balance cuasifiscal del Banrep.	599	-72	-359	287	686	1.021	0,1	0,0	-0,1	0,0	0,1	0,2
3. Balance de Fogafin	926	927	1.022	1.106	1.222	1.354	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
4. Costo de la Reestructuración Financiera	-1.117	-459	-246	-43	-39	-10	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Discrepancia Estadística	-1.237	0	0	0	0	0	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO	-13.695	-18.827	-19.306	-5.936	-5.446	-4.663	-2,7	-3,5	-3,3	-0,9	-0,8	-0,6

Fuente: CONFIS.

Tabla VIII-8

Balance del Gobierno Nacional Central, 2010 - 2014

Miles de millones de pesos Corrientes						Como porcentaje del PIB				
Concepto	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014
Ingresos Totales	74.159	84.839	95.527	102.410	110.155	13,7	14,6	15,3	15,3	15,3
Tributarios	66.179	75.373	85.091	91.207	97.547	12,2	12,9	13,6	13,6	13,5
Rendimientos Financieros	544	460	733	787	847	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Recursos de Capital	6.484	7.627	7.729	8.354	9.604	1,2	1,3	1,2	1,2	1,3
Otros ingresos	935	1.362	1.956	2.045	2.141	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3
Ingresos por Recuperar	17	17	17	17	17	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gastos totales	96.815	108.300	113.578	121.035	127.246	17,9	18,6	18,2	18,1	17,7
Intereses + Indexaciones	14.872	18.041	19.584	21.128	22.828	2,7	3,1	3,1	3,2	3,2
Intereses	14.177	17.124	18.843	20.365	22.042	2,6	2,9	3,0	3,0	3,1
Intereses externos	3.643	4.584	4.214	5.198	5.731	0,7	0,8	0,7	0,8	0,8
Intereses internos	10.534	12.540	14.629	15.167	16.311	1,9	2,2	2,3	2,3	2,3
Indexaciones	695	917	741	763	786	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
Funcionamiento**	70.411	76.826	79.512	84.728	88.255	13,0	13,2	12,7	12,6	12,3
Servicios personales	11.775	12.753	13.420	13.984	14.571	2,2	2,2	2,1	2,1	2,0
Transferencias	54.157	59.760	61.482	65.941	68.679	10,0	10,3	9,8	9,8	9,5
Pensiones	19.348	21.739	25.286	27.208	27.725	3,6	3,7	4,0	4,1	3,8
SGP	22.810	23.935	25.489	27.018	28.639	4,2	4,1	4,1	4,0	4,0
Otras	11.999	14.086	10.708	11.714	12.315	2,2	2,4	1,7	1,7	1,7
Gastos Generales	4.479	4.313	4.610	4.803	5.005	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7
Inversión**	11.341	13.132	14.183	14.883	15.870	2,1	2,3	2,3	2,2	2,2
Préstamo neto	191	301	299	296	293	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Déficit	-22.656	-23.461	-18.052	-18.625	-17.091	-4,2	-4,0	-2,9	-2,8	-2,4
CRSF	459	246	43	39	10	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
Déficit a financiar	-23.115	-23.707	-18.095	-18.664	-17.101	-4,4	-4,1	-2,9	-2,8	-2,4
Balance primario	-7.784	-5.420	1.532	2.503	5.737	-1,4	-0,9	0,2	0,4	0,8

Fuente: CONFIS.

** Gastos de funcionamiento, inversión y pensiones incluyen pagos y deudas flotante.

Las mejoras en el balance del GNC, se explican la mejora en 1,6% del PIB en los recaudos, fruto de las mejora en 1,3% en el recaudo de ingresos tributarios, producto de las acciones de racionalización de trámites y procedimientos establecidos en la Ley 1430 de 2010 y la reducción de los beneficios tributarios del 30% por concepto de reinversión de utilidades y la mayor formalización de las empresas nuevas y la Ley de primer empleo, Ley 1429. Se descuenta de ello, el efecto de la reducción de la sobretasa que paga el sector industrial por concepto del consumo de energía eléctrica (tabla VIII-8).

De otro lado, el gasto total se reduce durante el período 2010-2014 en 0,2% del PIB, gracias a la disminución en los gastos de funcionamiento, que pasan de 13,0% del PIB a 12,3%. A su vez, la disminución en gastos de funcionamiento se explica por la reducción en los gastos de pensiones y en otras transferencias. El gasto de inversión se mantiene durante todo el período en 2,2% del PIB, en el cual se incluyen todos los programas y proyectos previstos en el Plan de Inversiones.

b. Efectos fiscales de la atención de la emergencia invernal

El balance del GNC está neto de los recursos y gastos que demandará la emergencia invernal, la cual demanda gastos e inversiones por \$16,3 billones, de los cuales, \$1,5 billones estarán dirigidos a acciones de atención humanitaria, \$4,8 billones en proyectos de rehabilitación y \$10 billones a proyectos de reconstrucción de infraestructura.

Las fuentes de recursos para atender estos compromisos corresponden a \$3,3 billones por concepto de impuesto al patrimonio (de acuerdo con lo establecido en el Decreto 4825); diferimiento hasta el año 2018 del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) por \$2,0 billones; recursos del presupuesto nacional (incluyendo traslados presupuestales, fondos especiales y Fondo Nacional de Regalías) por \$1,7 billones, y el producto de la venta acciones Ecopetrol y otras fuentes por \$10,9 billones, los cuales se utilizarán en la medida en que se vayan demandando sobre la base de la presentación de proyectos al Fondo de Calamidades.

Los efectos fiscales por encima de la línea, serán contabilizados fiscalmente como un balance separado de las metas de déficit y de deuda presentadas anteriormente, de acuerdo con el tratamiento que hace el Fondo Monetario Internacional de este tipo de contingencias.

Así, la atención de la emergencia será atendida con la venta de activos, mayores impuestos y ajustes en el presupuesto nacional, de tal manera que las metas de deuda y de déficit al 2014 se mantendrán en los porcentajes previstos anteriormente.

Teniendo en cuenta la exposición anterior tanto fiscal como de ahorro e inversión, en el período 2010 - 2014, la postura de las políticas monetaria y fiscal estará acorde con las necesidades de financiamiento para los sectores privado y público, el crecimiento previsto y un tipo de cambio flexible.

8. Principales medidas que sustentan la política fiscal

La política fiscal tendrá como principio orientador la sostenibilidad de las finanzas públicas. El proyecto de Acto Legislativo en el cual se eleva la estabilidad macroeconómica y fiscal a rango constitucional, así como el Proyecto de Ley de la Regla Fiscal, sentarán los principios para guiar al Gobierno en la política fiscal de los próximos años. La adopción de estas propuestas facilitará el papel contracíclico de la política fiscal, el cual en los períodos de expansión hará que se eleven los niveles de ahorro público y en los períodos de contracción deberá contribuir con el crecimiento de la demanda y el empleo. Este marco aportará, como se mencionó anteriormente, a una mejor coordinación con la política monetaria y financiera del Banco de la República.

De acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, la deuda del GNC deberá reducirse a niveles del 27% en el año 2021, el cual será consistente con una mejoría en el superávit primario de -1,0% del PIB en el año 2011 a 1,7% en el 2021. En el SPNF, se espera que la deuda descienda a niveles del 14% del PIB. La reducción de la deuda pública está en línea con las metas de crecimiento de la economía señaladas anteriormente y el logro de las metas sociales y la reducción de la pobreza a niveles del 37,7% en el año 2014.

En la ejecución de la política de equidad, requiere continuar con el desarrollo de los instrumentos de protección previstos en la reforma a la Ley 100 de 1993, la Ley 797 de 2003 y el Acto Legislativo 01 de 2005 (incluyendo la reglamentación de los Beneficios Económicos Periódicos). El logro de estas iniciativas permite una mayor equidad dentro del sistema; una mayor cobertura de los beneficios de la protección a la vejez y una mayor solidaridad con aquellas personas que en su vida laboral enfrentan largos períodos en la informalidad y, por lo tanto, no alcanzan a construir una pensión debido a que sus ingresos no llegan en la mayoría de los casos al salario mínimo mensual. El logro de este objetivo deberá ser consistente con los principios de sostenibilidad fiscal y financiera del sistema pensional y protección a la vejez en general. Pues no es viable, ampliar las coberturas y dar más acceso a los beneficios a la vejez sin que las personas hagan un esfuerzo en contribuciones e impuestos para garantizar su financiación.

La mejoría de los balances fiscales, también va acompañada de medidas asociadas a reducción de la evasión y la corrupción en el reconocimiento de pensiones e impuestos. Para ello será importante, la adopción de instrumentos estandarizados y relativamente homogéneos para hacer compatible la información del sistema; la normalización de pensiones, de tal manera que se pueda cumplir con el pago de los derechos obtenidos con cargo a los recursos de las empresas públicas o privadas; la organización del Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGM); la reinstitucionalización del Régimen de Prima Media y la corrección de contingencias que afectan el equilibrio del sistema. Son también necesarias, las estrategias para

disuadir las prácticas de liquidación de las pensiones que incluyen factores sobre los cuales no se cotizó o parámetros que desequilibran la relación entre contribuciones y beneficios; si bien ello va en beneficio de algunos pensionados, al final terminan por afectar negativamente a la gran mayoría de afiliados y contribuyentes.

Otras medidas que serán la base para el cumplimiento de los objetivos de la estabilidad en los próximos años, tienen que ver con acciones de racionalización de beneficios y contribuciones del sistema tributario, algunos de ellos fueron aprobados por el Congreso de la República en la Ley 1430 de 2010. La puesta en marcha de incentivos para promover una mayor formalización de la economía, establecidos en la Ley 1429 de 2010, va a permitir, la ampliación de la base de contribuyentes hacia el futuro. Las Acciones de manejo de la deuda pública, reglas de optimización de la administración de los activos de la nación, eficiencia en el manejo del riesgo y administración eficiente de los recursos del presupuesto nacional. Finalmente, las mayores presiones de gasto derivadas de la atención de la emergencia invernal, serán atendidos con nuevas fuentes incluyendo recursos de la venta de acciones de Ecopetrol, y la reorientación de algunos recursos incorporados en los presupuestos de 2010 y 2011, lo cual permitirá atender esta contingencia sin comprometer las metas fiscales señaladas anteriormente.

A continuación se expondrán los objetivos de cada las principales iniciativas que permitirán el logro y la consistencia de la política fiscal en los próximos años.

a. Regla Fiscal

Si bien Colombia ha avanzado en su proceso de ajuste fiscal, lo cual ha sido reconocido por la comunidad financiera internacional, se hace necesario fijar parámetros y metas explícitas y cuantitativas para hacer más transparente la programación fiscal y facilitar su seguimiento.

En este contexto, el Gobierno presentó un proyecto de Ley de carácter orgánico, que tiene por objeto el establecimiento de una Regla Fiscal como un instrumento de política para consolidar la disciplina fiscal y la estabilidad macroeconómica, con el fin de lograr un mayor compromiso por parte de las autoridades económicas. El objetivo de la Regla es asegurar la sostenibilidad de la deuda del Gobierno nacional Central; permitir un manejo contracíclico de la política fiscal; y facilitar la coordinación macroeconómica entre el Gobierno y el Banco de la República. De esta forma, la propuesta de Ley pretende fijar las bases y los principios para que el Congreso en su proceso de aprobación del plan de desarrollo, o de los presupuestos plurianuales, considere el compromiso de la sostenibilidad fiscal⁶³⁰.

⁶³⁰ El proyecto de Ley de regla fiscal contiene el principio y el objetivo del proyecto de Acto Legislativo por el cual se establece el derecho de los ciudadanos a la sostenibilidad fiscal como condición para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho.

La adopción de una regla fiscal cobra relevancia en el marco de una expansión de la actividad minero energética, teniendo en cuenta que por cuenta del crecimiento de este sector, se pueden presentar choques macroeconómicos que pueden afectar el desarrollo de varios sectores de la economía. La regla en este caso va a contribuir a mejorar la coordinación macroeconómica para mitigar dichos efectos. De este modo, la acción contracíclica de la regla fiscal también apoya las decisiones de la autoridad monetaria, al moderar las fluctuaciones de la tasa de cambio derivadas de variaciones posibles choques en los precios internacionales de las materias primas, en particular del petróleo. El ahorro derivado del crecimiento de la minería ayudará a contener las presiones revaluacionistas. Del mismo modo, el desahorro en una caída del precio del petróleo modera la devaluación de la moneda.

b. Reforma al régimen de Regalías

El objetivo de la propuesta de regalías es hacer más equitativa la distribución de las regalías entre las entidades territoriales. Así mismo, se pretende fortalecer la inversión regional con miras a promover la competitividad; la inversión en ciencia y tecnología y fortalecer el ahorro pensional para cubrir las obligaciones futuras de pensiones a cargo de las entidades territoriales. De otra parte, se pretende contar con un fondo de ahorro que permita absorber las fluctuaciones en el valor de las regalías, con el fin de reducir la volatilidad en los recursos disponibles para la inversión regional.

c. Racionalización de beneficios tributarios y contribuciones

En Colombia cerca del 75% de las pequeñas empresas que se crean cada año desaparecen, debido a que inician con elevados costos, baja liquidez, a lo cual se suma la baja gestión y las escasas posibilidades de beneficiarse de los canales formales de crédito de la economía. Las obligaciones de cumplir con lo dispuesto en la legislación laboral, tributaria y regulatoria hacen que estas empresas tengan escasas posibilidades de subsistir y que más bien opten por desarrollarse en la informalidad. Por ello, el Gobierno ha preparado un proyecto de Ley, que busca promover la formalización de las pequeñas empresas, reduciendo las cargas tributarias y de pago de parafiscales en los primeros años de funcionamiento, que es donde se presenta la mayor tasa de mortalidad de estas empresas y simultáneamente promover el empleo de los jóvenes que son el grupo con mayor desempleo.

En cumplimiento de este objetivo, las acciones de racionalización tributaria en los beneficios y contribuciones parafiscales buscan aliviar el flujo de liquidez de las estas empresas y mejorar sus condiciones de supervivencia en el mercado, mejorar su

competitividad así como la de otras empresas más grandes, y facilitar las condiciones de acceso al mercado de trabajo de las personas más jóvenes a través del otorgamiento de incentivos a la formalización. En esta dirección, el proyecto de formalización y primer empleo, permite descontar el pago de los aportes parafiscales del impuesto de renta y complementarios. En el mismo sentido, esta iniciativa es complementada con la eliminación progresiva del beneficio del 30% por concepto de reinversión de utilidades en activos fijos creados por la Ley 863 de 2003⁶³¹, la eliminación de la sobretasa que vienen pagando las industrias en el consumo de energía eléctrica y la simplificación de algunos trámites tributarios, como la de eximir de la presentación de la Declaración de Retenciones en la Fuente a los agentes retenedores que en el respectivo período gravable no hayan efectuado ningún tipo de retención en la fuente. En forma similar al caso de las retenciones en la fuente, el proyecto de Ley exime de la presentación de la Declaración de IVA a los responsables de dicho impuesto que en el respectivo período gravable no hayan efectuado ninguna venta. Lo anterior busca aliviar la carga administrativa que representa para el responsable la presentación de declaraciones tributarias en cero⁶³².

d. Sistema General de Pensiones, reinstitucionalización del Régimen de Prima Media con Prestación Definida y medidas contra la evasión de recursos de financiación de la Protección Social

En el marco del Sistema General de Pensiones se debe avanzar con mecanismos que propendan por la revisión y verificación de criterios y procesos que puedan estar afectando el reconocimiento de prestaciones económicas y la defensa judicial del Sistema.

En lo que se refiere a la reinstitucionalización del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, se debe continuar y consolidar la puesta en marcha de la operación de la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) y de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP). En este contexto, a través de esta reinstitucionalización se concreta uno de los propósitos iniciales de la Ley 100 de 1993, que era la centralización en entidades especializadas de la administración del tema pensional que en el sector público antes de la vigencia de esa Ley estaba

⁶³¹ Extendido por la Ley 1111 de 2006 y ajustado por la Ley 1370 de 2009

⁶³² En efecto, la obligación de presentar declaraciones de IVA en ceros por los períodos en los cuales no se efectuó ninguna operación de compra o venta de bienes o prestación de servicios sometida al impuesto aumenta los costos del contribuyente y los costos de la administración que debe custodiar y administrar un gran volumen de documentos, sobre una base considerable de responsables.

en cabeza de más de mil entidades, y que desde entonces hasta hoy ha mantenido una dispersión que se ha buscado disminuir ostensiblemente con la mencionada reinstitucionalización y que debe continuar siendo un objetivo a cumplir.

Con esta consolidación se busca la estandarización de procesos eficientes y seguros, con el fin de lograr el mejoramiento en la atención al pensionado, mayor certeza en sus derechos con la consistencia, oportunidad y solidez en las decisiones administrativas en materia de reconocimiento, la erradicación de la corrupción y el fortalecimiento de la defensa judicial, contribuyendo con esto a una mayor transparencia fiscal.

En el marco del control a la evasión y elusión de aportes al Sistema de la Protección Social, que administra recursos de salud, pensiones, riesgos profesionales, atención a la niñez, la educación y la vivienda, debe consolidarse la operación de la UGPP, fortaleciendo la estandarización e integración de información y procedimientos, para facilitar el seguimiento a los procesos de determinación y cobro, mejorando así el control a la evasión y a la elusión.

Así mismo, deberá ahondarse en el diseño y ejecución de un marco jurídico que permita detectar, controlar y sancionar de manera adecuada y suficiente las conductas que se traducen en un menor recaudo.

Se espera que con la puesta en marcha de la UGPP y las políticas asociadas, se avance en el fortalecimiento financiero y fiscal del Sistema de la Protección Social, esto incluye los subsistemas como es el caso del Sistema General de Seguridad Social en Salud, así como algunas entidades del sector como por ejemplo el SENA y el ICBF.

e. Acciones de manejo de la deuda pública, reglas de optimización de la administración de los activos de la Nación, eficiencia en el manejo del riesgo y administración eficiente de los recursos del presupuesto nacional

- **Marco de Deuda de Mediano Plazo.** De conformidad con el Artículo 364 de la Constitución Política, la Nación debe propender por un manejo sostenible de la deuda pública, para lo cual se deberán establecer unos lineamientos de política contenidos en un Marco de Deuda de Mediano Plazo. Este marco deberá incorporar a la gestión, la evaluación integral de los ingresos y de Balance de la Nación. Lo anterior, requiere de una evaluación integral de activos y pasivos de la Nación, realizar un análisis de componentes y correlaciones de los ingresos de la nación, definición de una composición óptima del portafolio de

deuda, definición y adopción de Instrumentos y herramientas para la gestión del Balance de la Nación y la construcción del marco legal que soporte dicha gestión.

- ***Administración de Activos de la Nación.*** Estructurar una política que modernice la gestión de los activos de la Nación. Para ello será importante tener definir la estrategia de activos de la nación (Mantener, vender, consolidar, etc.); definición del rol de la Nación en la gestión de sus activos; definición de estándares de Gobierno Corporativo; definición de parámetros de seguimiento a la gestión y al desempeño de los activos; gestión de Cartera; lineamientos para los esquemas Participación Público- Privadas (APP, concesiones, etc.); optimización de la participación en los activos de propiedad de la Nación; definición de reglas y estándares de los Ingresos para la Nación por reducciones de emisiones de carbono.
- ***Administración de Riesgos.*** El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, propenderá por la administración eficiente de los riesgos derivados de las operaciones de crédito público, las de manejo de deuda pública, sus asimiladas y conexas de la Nación y de las entidades estatales, así como las derivados de la actividad contractual y de desastres naturales. Este propósito requiere la evaluación y optimización de los riesgos de mercado, liquidez, crediticio (garantías), operacionales, legales (contractuales y litigiosos) y otros riesgos contingentes (desastres naturales).
- ***Administración eficiente de los recursos del Presupuesto General de la Nación y los fondos administrados por la DGCPTN.*** La Nación deberá asegurar la administración eficiente de los recursos del Presupuesto General de la Nación a través de los mecanismos que se establezcan para tales efectos. Ello requerirá de la Implementación de la Cuenta Única Nacional, creada para tal fin y administrada por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional - DGCPTN y de la optimización de la administración de los fondos administrados por la DGCPTN.

f. Regla para la presupuestación del Plan Plurianual de Inversiones

- Los gastos adicionales incorporados en el PPI por efecto del mayor crecimiento del PIB (0.2% anual), sólo podrán ser incorporados en el Presupuesto General de la Nación en la medida en que se materialice dicho crecimiento o se efectúe una priorización de la inversión en cada vigencia, teniendo en cuenta el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Lo anterior, en concordancia con el artículo 341 de la Constitución Política.

- De esta forma, la ejecución del Plan Plurianual de inversiones estará sujeta a las disponibilidades que se determinen en cada una de las vigencias fiscales de acuerdo con las fuentes de financiación y la generación de ingresos que se establezcan en las leyes anuales del presupuesto, las cuales guardarán consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.
- La presupuestación de la emergencia invernal se efectuará en cada vigencia incorporando los gastos correspondientes de acuerdo con la disponibilidad de las fuentes. De esta forma, la atención de estos compromisos no deberán comprometer las metas fiscales propuestas en este Plan de Desarrollo.

g. Formalización para reducir la evasión en los impuestos nacionales

- Colombia a pesar de tener las tarifas de impuesto a la renta relativamente elevadas, las numerosas minoraciones a la renta —exenciones, deducciones antitécnicas, etc.—, hacen de su carga tributaria una de las menores entre países con similar nivel de desarrollo. Cuando se relaciona la carga total de impuestos con el nivel de PIB per cápita, se observa, que el país se encuentra por debajo del nivel que le correspondería. Los elevados índices de informalidad, evasión y elusión tributaria son quizá las principales causas del “drenaje” de los recaudos tributarios. A pesar de los esfuerzos de ampliación de la base tributaria, ésta sigue dejando grandes contingentes de personas y pequeñas empresas por fuera de los circuitos de la información tributaria. La evasión del impuesto a la renta, un 27%, representa unos 11,6 billones al año, la evasión en IVA otros 8,3 billones y por otra parte el contrabando se estima supera los 4.000 millones de dólares al año.
- En este orden de ideas, al Estado le corresponde crear las condiciones y procedimientos para que las empresas y personas que hoy operan en estas condiciones entren en los circuitos de información e identificación de las entidades del Estado. Para el éxito de este proceso alguna forma de gradualidad es necesaria para garantizar su éxito. Los enormes avances en llevar la presencia del Estado a todas las esquinas del país y la prevalencia del imperio de la Ley son procesos que van a cimentarse paulatinamente y las cargas tributarias deben ser coherentes con los ritmos de este vital proceso de consolidación territorial. En esta dirección, las acciones que se adelantarán para alcanzar este propósito son las siguientes:
 - Mejorar los procedimientos y bases de identificación de las actividades de las personas y empresas, a partir de acciones de consolidación de la información existente en las cuales reposan los registros administrativos de perso-

nas naturales y jurídicas y las informaciones patrimoniales de los diferentes registros nacionales.

- Implementar mecanismos de información, señalización y trazabilidad de las mercancías sujetas a impuestos.
- Mejorar la vigilancia y control en los puntos primarios (puertos y aeropuertos), con el fin de enfrentar el contrabando y la evasión.
- Mejorar la coordinación entre la DIAN y las diferentes redes de información principalmente del sector financiero que administran los registros de las operaciones y transacciones económicas de las empresas y las personas naturales. Buscando que estos canales transparentes y confiables para las transacciones sean ágiles y poco costosos para que la ciudadanía opte por estos medios. El efectivo es hoy por hoy un 50% de los medios de pagos generando un gigantesco espacio a transacciones de imposible seguimiento y verificación. Esto favorece todas las actividades ilícitas que tanto daño le han hecho al país. Por lo cual la capacidad institucional para asfixiar este canal facilitando los canales virtuales más seguros, transparentes y confiables son el mejor mecanismo para la consolidación del imperio de la Ley.
- Mejorar los incentivos, costos y procedimientos para que las personas y empresas realicen sus actividades a través de las redes y canales de la economía formal.
- Estas acciones estarían complementando las iniciativas presentadas por el Gobierno sobre promoción de la formalización y el empleo, y la agenda de bancarización y desarrollo de mecanismos virtuales de transacción como el dinero electrónico.

Una mirada del Plan Nacional de Desarrollo desde la geografía económica

El Plan de Desarrollo “*Prosperidad para Todos*” tiene un enfoque particular, y es el papel central que le asigna a la geografía económica y a las dinámicas regionales. Estas interactúan con las locomotoras y con la estrategia de igualdad de oportunidades, para construir un camino firme hacia el aumento en el empleo, la reducción de la pobreza y la consolidación de la paz.

El modelo de crecimiento del Plan Nacional de Desarrollo parte de reconocer la existencia de dos choques positivos sobre la economía colombiana: un choque de oferta, asociado con el auge minero-energético que se prevé para los próximos años y que es la base para la locomotora de la minería, y un choque de demanda asociado con la locomotora de la vivienda (ver Diagrama). Sin embargo, estos dos choques tienen efectos transitorios y acotados en el tiempo, por lo cual no son suficientes por sí mismos para generar un proceso sostenido de crecimiento económico. De aquí la necesidad de incorporar otros elementos que hacen parte de la visión de un desarrollo económico acelerado y sostenido, con mayor convergencia regional y mayor inclusión social.

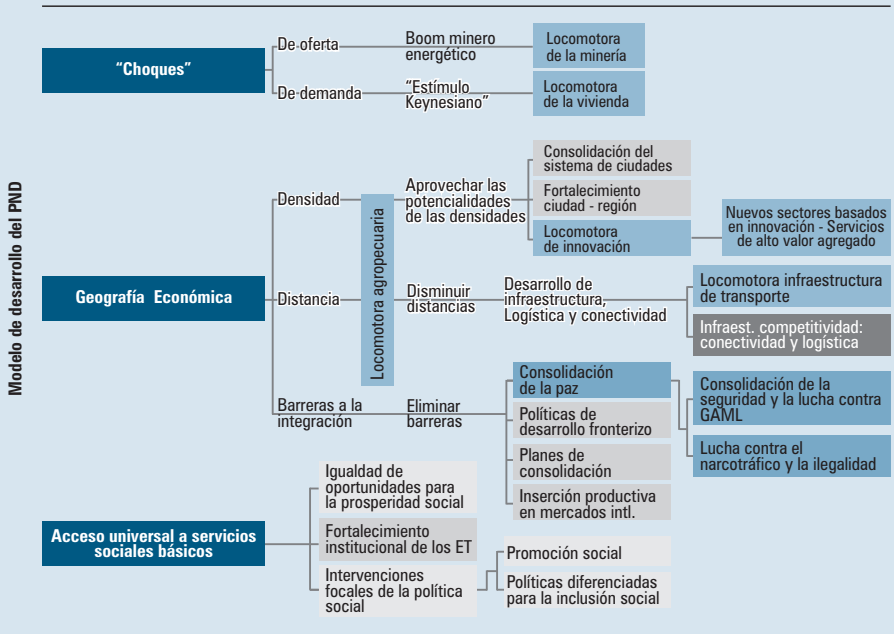
El crecimiento sostenido que busca el Plan de Desarrollo va a ser el resultado de un conjunto de estrategias dirigidas a lograr una mayor integración económica del país y de sus regiones, a través de: (1) un mayor aprovechamiento de las economías externas asociadas a la concentración de las actividades económicas en las ciudades; (2) la reducción de las distancias entre éstas y las áreas rurales a través de una mejor infraestructura de transporte y (3) la eliminación de las barreras que por diversas razones, como la presencia de grupos armados ilegales, han mantenido algunas regiones del país aisladas de la economía nacional comprometiendo sus posibilidades de progreso.

El primer eje del enfoque regional del Plan es aprovechar las potencialidades de la concentración de las actividades económicas (“densidad”). A ello contribuyen la estrategia de *consolidación del sistema de ciudades* y el *fortalecimiento de la ciudad-región*. Con el desarrollo de la infraestructura y el impulso a proyectos regionales estratégicos se busca articular corredores de desarrollo en las Regiones y entre las regiones, en torno a *clusters* y ciudades que actúen como polos de atracción.

Aunque la *locomotora de la innovación* no se circunscribe exclusivamente a los centros de mayor densidad, el desarrollo de *nuevos sectores basados en innovación*, y en particular de servicios de alto valor agregado está altamente correlacionado con la densidad de las actividades económicas y constituye el gran impulso necesario para potenciar aún más estas economías hacia el futuro.

El segundo eje central para la integración económica es el desarrollo de la infraestructura, la logística y la conectividad para reducir las distancias a través de menores costos de transporte. A ello contribuirán la *locomotora de la infraestructura de transporte* y la *política de conectividad y logística* como apoyos transversales a la competitividad, cuyos objetivos son reducir las distancias entre las diferentes regiones del país y los centros de producción y de consumo, y mejorar el acceso de los bienes a los mercados internacionales y domésticos.

El tercer eje, la eliminación de las divisiones, está directamente vinculado a la *consolidación de la paz* y, como parte de ésta, a la *consolidación de la seguridad* y la *lucha contra los grupos armados al margen de la ley (GAML)*. Un componente fundamental de este eje son los Planes de Consolidación Territorial.

Diagrama: modelo de desarrollo del PND

Debe señalarse que la locomotora del sector agropecuario se puede ver como transversal a los tres componentes que se han señalado aquí (densidad, distancia y división). Las estrategias productivas para esta locomotora van dirigidas a mejorar los temas de densidad (conglomerados productivos), acortar distancias (mejorando la infraestructura de almacenamiento y logística) y superar las divisiones (eliminando barreras para la circulación de bienes de origen agropecuario, especialmente las arancelarias y sanitarias).

Finalmente, el modelo de desarrollo del Plan reconoce que aunque el crecimiento económico tienden a ser desbalanceado geográficamente, el desarrollo puede ser regionalmente inclusivo de tal manera que aún aquellas personas que viven en lugares distantes de los ejes más poblados y de mayor concentración de actividad económica, tengan igualdad de oportunidades y se beneficien de los frutos del crecimiento económico. Por ello, el Plan contempla, como uno de sus ejes fundamentales la *igualdad de oportunidades para la prosperidad social*.



Prosperidad para todos

Capítulo

IX

Plan Plurianual
de Inversiones 2011-2014

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

2010 - 2014

El Plan Plurianual de Inversiones (PPI) para el período comprendido entre 2011 y 2014 recoge la estimación de los recursos involucrados en la implementación de los pilares, objetivos y estrategias descritos a lo largo de este Plan de Desarrollo. El PPI asciende a \$564 billones de pesos de 2010, resultado de una estimación de esfuerzos mancomunados de diversas fuentes para el logro de la Prosperidad para todos los colombianos.

Este Plan es consistente con el escenario macroeconómico y fiscal descrito en el Capítulo VIII. Como se menciona en dicho capítulo, el objetivo de locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo, impulsarán la economía del país a niveles superiores al 6% del PIB, lo que se ajusta al Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), aprobado por el Consejo Superior de Política Fiscal, el cual supone un crecimiento potencial de 4.5% del PIB.

Teniendo en cuenta lo anterior, el PPI incluye gastos adicionales por efecto del mayor crecimiento del PIB producto de las locomotoras (0,2% anual), los cuales solo podrán hacer parte del Presupuesto General de la Nación en la medida en que se materialice dicho crecimiento o se efectúe una priorización de la inversión en cada vigencia, respetando la senda de balance fiscal establecida por el Gobierno nacional.

Adicionalmente, se incluyen dentro del PPI costos adicionales al Plan inicialmente estimado, derivados de la emergencia invernal establecida mediante los Decretos 4579 y 4580 del 7 de diciembre de 2010. Dentro del objetivo de Sostenibilidad Ambiental y prevención del riesgo, en la estrategia de Respuesta a la Ola invernal, se incluyen las estimaciones que hasta la fecha, y con la información disponible, el Gobierno nacional ha elaborado sobre el impacto presupuestal de la emergencia. Este estimativo, cabe resaltar, está sujeto a revisiones y actualizaciones conforme aumente la información disponible sobre la magnitud exacta de los daños causados por la ola invernal.

Así, las proyecciones de gasto incorporan para cada sector, pilar, objetivo y estrategia, el resultado del ejercicio de programación de recursos asociados al cumplimiento de las metas formuladas en el Plan de Desarrollo. En todo caso, la ejecución del PPI estará sujeta a las disponibilidades que se determinen en cada vigencia fiscal, de acuerdo con las fuentes de financiación y la generación de ingresos que se establezcan en las leyes anuales de presupuesto, las cuales guardarán consistencia con el MFMP, en concordancia con las normas orgánicas que rigen la materia.

Las fuentes que financian el PPI para el período son⁶³³:

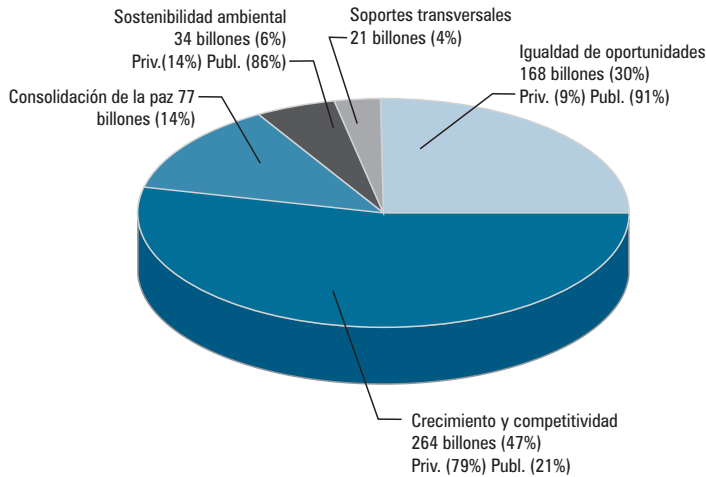
1. El Presupuesto General de la Nación con \$294 billones de 2010 (52% del total del PPI). Estos recursos están representados por aquellos del presupuesto del Gobierno Central que ascienden a \$195 billones (35% del total) e incluyen recursos de gastos de personal y generales asociados a los sectores de Seguridad y Defensa y los gastos de personal del Sector Justicia por \$65 billones, y el Sistema General de Participaciones con \$99,4 billones (18%). Vale la pena mencionar que dentro de los recursos del presupuesto de inversión se incluyen los asociados a la venta de activos de la Nación para la financiación de la emergencia invernal, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 4820 de 2010.
2. Los presupuestos del sector descentralizado nacional, que ascienden a \$6,4 billones (1%), donde se destacan las empresas de energía eléctrica, las corporaciones autónomas regionales y las entidades prestadoras de salud.
3. Las entidades territoriales, con un monto estimado de \$35,7 billones (6%), como cofinanciadoras de algunas de las estrategias propuestas en este PND como Vivienda y Ciudades Amables, sostenibilidad ambiental y gestión del riesgo, Política para la población desplazada, cultura, deporte y la estrategia contra la pobreza extrema. Asimismo, se incluyen las estimaciones basadas en las disposiciones del proyecto de acto legislativo 123/C, 13/S de agosto 31 de 2010, por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, correspondientes al 10% de las regalías asignadas a Ciencia, Tecnología e Innovación.
4. El sector privado con una inversión que asciende a \$228 billones (40%). Entre estas inversiones se destacan las correspondientes a las locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo, principalmente para la formalización minera y expansión energética (\$93.4 billones), Vivienda y Ciudades Amables (\$73,3 billones) y para Infraestructura de Transporte (\$16 billones).

En términos de los Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”, los recursos del PPI se distribuyen en un 47% para el pilar de Crecimiento Sostenible y Competitividad, un 30% para el de Igualdad de Oportunidades para la Prosperidad Social, un 14% para el de Consolidación de la Paz, un 6% para la sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo (donde se incluye la respuesta del Gobierno nacional a la ola invernal) y un 4% para el pilar de Soportes Transversales de la Prosperidad Democrática (donde se incluye Buen Gobierno, Relevancia Internacional y Apoyos transversales al desarrollo regional). Por otro lado, como se describe en la figura IX-1, es claro que el esfuerzo público (nacional y territorial) se concentra en el pilar de Igualdad de Oportunidades, mientras que el esfuerzo privado, en el de Crecimiento y Competitividad.

⁶³³ Todos los valores aquí incluidos están en precios constantes de 2010.

Figura IX-1

Plan Plurianual de Inversiones (Billones de pesos)



En cuanto a la emergencia invernal, el esquema diseñado para brindar ayuda inmediata a la población más afectada, reconstruir los daños en infraestructura causados por el invierno y atenuar riesgos futuros asociados a la misma se discrimina de acuerdo a cada una de las tres fases de atención descritas en el Capítulo VI. La estimación de recursos asociados a la ola invernal, a la fecha, asciende a \$25,8 billones entre 2011 y 2014, a precios constantes de 2010, y se describe en la tabla IX-1.

Teniendo en cuenta la importancia que tiene para el Gobierno nacional el plan para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos de la ola invernal, la inclusión de este monto dentro de las estimaciones del PPI, requirió la refocalización de algunos gastos ya incorporados en los presupuestos indicativos de las entidades públicas del orden nacional y la obtención de recursos adicionales para financiar nuevas iniciativas de gasto, los cuales se encuentran soportados en los ajustes adelantados a través de los Decretos Legislativos expedidos al amparo de los estados de emergencia económica, social y ecológica declarados en los Decretos 4580 de 2010 y 020 de 2011. De esta manera, el Plan de Inversiones, incluyendo las fuentes de recursos y gastos asociados a la ola invernal, es consistente con la senda de crecimiento económico proyectada y los objetivos de sostenibilidad fiscal para el cuatrienio.

Tabla IX-1

Recursos para atender la ola invernal
(Millones de pesos de 2010)⁶³⁴

Fases de atención	Necesidades
Atención humanitaria de emergencia	1.225.940
Rehabilitación	5.431.412
Prevención y mitigación de riesgos	19.123.554
Total	25.780.905

Fuente: Fuente: DNP - DIFP.

La tabla IX-2 presenta en forma detallada el PPI, clasificado por pilares, objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo, por fuentes de financiamiento. A partir de la tabla IX-3, y hasta la tabla IX-6, se presenta la distribución anual del PPI. Luego, se presenta el PPI clasificado por sectores, tanto para el período 2011-2014 como para cada uno de los años específicos.

⁶³⁴ En precios corrientes, la cifra alcanza \$27,8 billones.

Tabla IX-2

Plan Plurianual de Inversiones, 2011-2014 - (Millones de pesos constantes de 2010)

Objetivo/Estrategia	Central	Descentralizado	E. Territoriales	Privado	SGP	Total
1. Crecimiento sostenible y competitividad	37.735.602	825.185	11.824.621	208.328.159	5.030.496	263.744.062
1.1 Innovación para la prosperidad	3.707.493		2.639.914	2.971.182		9.318.589
1.1.1 Conocimiento e innovación	3.303.954		2.639.914	2.971.182		8.915.050
1.1.2 Emprendimiento empresarial	375.834					375.834
1.1.3 Propiedad intelectual, instrumento de innovación	16.635					16.635
1.1.4 Promoción y protección de la competencia en los mercados	11.070					11.070
1.2 Competitividad y crecimiento de la productividad	4.275.718	118.079		15.634.107		20.027.904
1.2.1 Desarrollo de competencias y formalización para la prosperidad	1.175.629	30.742		86.506		1.292.876
1.2.2 Infraestructura para la competitividad	2.936.236	83.202		15.547.601		18.567.039
1.2.3 Apoyos transversales a la competitividad	163.853	4.136				167.989
1.3 Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo	29.752.392	707.105	9.184.707	189.722.869	5.030.496	234.397.569
1.3.1 Nuevos sectores basados en la innovación	215.254					215.254
1.3.2 Agropecuaria y desarrollo rural	4.689.209			7.013.277		11.702.486
1.3.3 Infraestructura de transporte	17.713.271			15.988.071		33.701.343
1.3.4 Desarrollo minero y expansión energética	2.545.976	707.105		93.372.131		96.625.212
1.3.5 Vivienda y ciudades amables	4.588.681		9.184.707	73.349.390	5.030.496	92.153.274
2. Igualdad de oportunidades para la prosperidad social	53.976.213	13.158	18.212.902	14.337.008	81.542.889	168.082.169
2.1 Política Integral de Desarrollo y Protección Social	39.525.625	13.158	15.772.803	13.703.222	81.038.286	150.053.094
2.1.1 Primera infancia	8.489.181				591.970	9.081.150
2.1.2 Niñez, adolescencia y juventud	4.431.889					4.431.889

Objetivo/Estrategia	Central	Descentralizado	E. Territoriales	Privado	SGP	Total
2.1.3 Formación de capital humano	7.785.883		8.407.343	2.244.186	56.763.658	75.201.070
2.1.4 Acceso y calidad en salud: universal y sostenible	12.243.028	13.158	5.620.282	11.459.035	22.926.222	52.261.725
2.1.5 Empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos	5.664.404					5.664.404
2.1.6 Promoción de la cultura	385.978		781.213		324.188	1.491.379
2.1.7 Deporte y recreación	525.261		963.965		432.250	1.921.477
2.2 Promoción Social	8.352.653		2.440.099	633.786		11.426.538
2.2.1 Red para la Superación de la Pobreza Extrema	3.330.237		144.230			3.474.467
2.2.2 Política para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia	5.022.416		2.295.869	633.786		7.952.071
2.3 Políticas diferenciadas para la inclusión social	293.754				504.602	798.356
2.3.1 Grupos étnicos	255.230				504.602	759.832
2.3.2 Género	38.524					38.524
2.4 Acceso social a servicios	5.804.182					5.804.182
3. Consolidación de la Paz	76.542.685	6.061		86.131		76.634.877
3.1 Seguridad – orden público y seguridad ciudadana ^{/1}	59.500.505					59.500.505
3.2 Justicia ^{/2}	16.002.342	6.061		64.213		16.072.617
3.3 Derechos humanos, derecho internacional humanitario y Justicia transicional	1.039.838			21.917		1.061.755
4. Sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo	17.930.616	5.399.138	5.636.344	4.769.454		33.735.552
4.1 Gestión ambiental para el desarrollo sostenible	549.297	5.399.138	1.863.357			7.811.792
4.2 Gestión del riesgo de desastres: Buen gobierno para comunidades seguras	142.855					142.855
4.3 Respuesta a la ola invernal	17.238.464		3.772.987	4.769.454		25.780.905
5. Soportes transversales de la prosperidad democrática	8.705.075	167.096			12.838.897	21.711.068
5.1 Buen gobierno, lucha contra la corrupción y participación ciudadana	4.846.510	167.096				5.013.607
5.1.1 Buen gobierno	3.504.908	167.096				3.672.005
5.1.2 Estrategias contra la corrupción	1.017.177					1.017.177
5.1.3 Participación ciudadana y capital social	324.424					324.424

Objetivo/Estrategia	Central	Descentralizado	E. Territoriales	Privado	SGP	Total
5.2 Relevancia internacional	680.703					680.703
5.2.1 Inserción productiva a los mercados internacionales	55.131					55.131
5.2.2 Política internacional	617.472					617.472
5.2.3 Políticas de desarrollo fronterizo	8.100					8.100
5.3 Apoyos transversales al desarrollo regional	3.177.862				12.838.897	16.016.759
5.3.1 Fortalecimiento institucional de los entes territoriales y relación Nación-Territorio	2.589.511				10.024.769	12.614.280
5.3.3 Planes de consolidación	342.965				2.814.128	3.157.093
5.3.4 Turismo como motor del desarrollo regional	245.386					245.386
Total	194.890.192	6.410.638	35.673.867	227.520.751	99.412.281	563.907.728

Fuente: DNP-DIIF. Nota: La vigencia 2011 incluye la adición efectuada mediante Decreto 145 de 21 de enero.

1/ Incluye gastos de personal y generales del sector Defensa y Seguridad por valor de \$51,8 billones de 2010.

2/ Incluye gastos de funcionamiento del sector Interior y Justicia por valor de \$13,2 billones de 2010.

Tabla IX-3

Resumen PND 2011, por fuente de financiación (Millones de pesos corrientes)

Objetivo/Estrategia	Central	Descentralizado	E. Territoriales	Privado	SGP	Total
1. Crecimiento sostenible y competitividad	9,488,599	216,174	2,433,819	53,299,328	1,240,113	66,678,032
1.1 Innovación para la prosperidad	701,471		-	542,531		1,244,002
1.1.1 Conocimiento e innovación	603,431		-	542,531		1,145,962
1.1.2 Emprendimiento empresarial	93,298					93,298
1.1.3 Propiedad intelectual, instrumento de innovación	2,300					2,300
1.1.4 Promoción y protección de la competencia en los mercados	2,442					2,442
1.2 Competitividad y crecimiento de la productividad	1,066,189	34,094		3,549,908		4,650,191
1.2.1 Desarrollo de competencias y formalización para la prosperidad	259,687	7,916		-		267,603
1.2.2 Infraestructura para la competitividad	783,900	21,918		3,549,908		4,355,726
1.2.3 Apoyos transversales a la competitividad	22,602	4,260				26,862
1.3 Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo	7,720,939	182,080	2,433,819	49,206,889	1,240,113	60,783,840
1.3.1 Nuevos sectores basados en la innovación	52,639					52,639
1.3.2 Agropecuaria y desarrollo rural	1,118,380			1,649,656		2,768,036
1.3.3 Infraestructura de transporte	4,683,065			3,656,382		8,339,447
1.3.4 Desarrollo minero y expansión energética	544,306	182,080		29,042,930		29,769,316
1.3.5 Vivienda y ciudades amables	1,322,549		2,433,819	14,857,921	1,240,113	19,854,402
2. Igualdad de oportunidades para la prosperidad social	12,438,221	6,639	4,563,313	4,436,365	20,432,334	41,876,871
2.1 Política Integral de Desarrollo y Protección Social	8,452,462	6,639	3,987,467	4,273,165	20,307,939	37,027,672
2.1.1 Primera infancia	1,532,911				119,610	1,652,521
2.1.2 Niñez, adolescencia y juventud	1,216,614					1,216,614
2.1.3 Formación de capital humano	1,898,061		2,164,891	510,045	14,269,658	18,842,654
2.1.4 Acceso y calidad en salud: universal y sostenible	2,268,839	6,639	1,382,576	3,763,120	5,732,195	13,153,369

Objetivo/Estrategia	Central	Descentralizado	E. Territoriales	Privado	SGP	Total
2.1.5 Empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos	1.304.461					1.304.461
2.1.6 Promoción de la cultura	98.596		197.000		79.918	375.515
2.1.7 Deporte y recreación	132.980		243.000		106.558	482.538
2.2 Promoción Social	2.538.328		575.846	163.200		3.277.374
2.2.1 Red para la Superación de la Pobreza Extrema	814.060		38.890			852.950
2.2.2 Política para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia	1.724.268		536.956	163.200		2.424.424
2.3 Políticas diferenciadas para la inclusión social	57.020				124.394	181.414
2.3.1 Grupos étnicos	47.100				124.394	171.494
2.3.2 Género	9.920					9.920
2.4 Acceso social a servicios	1.390.411					1.390.411
3. Consolidación de la Paz	19.054.845	1.561		-		19.056.406
3.1 Seguridad - Orden público y seguridad ciudadana	14.899.228					14.899.228
3.2 Justicia	4.106.130	1.561		-		4.107.690
3.3 Derechos humanos, derecho internacional humanitario y Justicia transicional	49.487			-		49.487
4. Sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo	6.900.063	1.390.278	880.766	370.110		9.541.216
4.1 Gestión ambiental para el desarrollo sostenible	145.493	1.390.278	479.815			2.015.586
4.2 Gestión del riesgo de desastres: Buen gobierno para comunidades seguras	56.841					56.841
4.3 Respuesta a la ola invernal	6.697.729		400.951	370.110		7.468.790
5. Soportes transversales de la prosperidad democrática	2.724.595	51.446			3.084.589	5.860.630
5.1 Buen gobierno, lucha contra la corrupción y participación ciudadana	1.322.566	51.446				1.374.012
5.1.1 Buen gobierno	953.172	51.446				1.004.619
5.1.2 Estrategias contra la corrupción	238.297					238.297
5.1.3 Participación ciudadana y capital social	131.097					131.097
5.2 Relevancia internacional	152.578					152.578

Objetivo/Estrategia	Central	Descentralizado	E. Territoriales	Privado	SGP	Total
5.2.1 Inserción productiva a los mercados internacionales	17.201					17.201
5.2.2 Política internacional	134.568					134.568
5.2.3 Políticas de desarrollo fronterizo	809					809
5.3 Apoyos transversales al desarrollo regional	1.249.451				3.084.589	4.334.040
5.3.1 Fortalecimiento institucional de los entes territoriales y relación Nación-territorio	934.091				2.390.853	3.324.944
5.3.3 Planes de consolidación	254.500				693.736	948.236
5.3.4 Turismo como motor del desarrollo regional	60.860					60.860
Total	50.606.322	1.666.097	7.877.897	58.105.803	24.757.036	143.013.155

Nota: La vigencia 2011 incluye la adición efectuada mediante Decreto 145 del 21 de enero.

Tabla IX-4

Resumen PND 2012, por fuente de financiación (Millones de pesos corrientes)

Objetivo/Estrategia	Central	Descentralizado	E. Territoriales	Privado	SGP	Total
1. Crecimiento sostenible y competitividad	10.629.310	218.271	4.368.998	57.118.827	1.314.520	73.649.926
1.1 Innovación para la prosperidad	788.033		918.000	608.864		2.314.897
1.1.1 Conocimiento e innovación	676.516		918.000	608.864		2.203.380
1.1.2 Emprendimiento empresarial	103.760					103.760
1.1.3 Propiedad intelectual, instrumento de innovación	4.681					4.681
1.1.4 Promoción y protección de la competencia en los mercados	3.076					3.076
1.2 Competitividad y crecimiento de la productividad	1.175.183	30.729		3.983.161		5.189.073
1.2.1 Desarrollo de competencias y formalización para la prosperidad	361.408	8.153		31.500		401.061
1.2.2 Infraestructura para la competitividad	772.655	22.575		3.951.661		4.746.891
1.2.3 Apoyos transversales a la competitividad	41.120	-				41.120
1.3 Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo	8.666.094	187.542	3.450.998	52.526.801	1.314.520	66.145.956
1.3.1 Nuevos sectores basados en la innovación	57.505					57.505
1.3.2 Agropecuaria y desarrollo rural	1.276.222			1.899.420		3.175.643
1.3.3 Infraestructura de transporte	5.509.953			4.558.585		10.068.538
1.3.4 Desarrollo minero y expansión energética	605.251	187.542		27.627.143		28.419.936
1.3.5 Vivienda y ciudades amables	1.217.163		3.450.998	18.441.653	1.314.520	24.424.334
2. Igualdad de oportunidades para la prosperidad social	14.461.339	2.374	4.783.507	3.250.592	21.161.097	43.658.909
2.1 Política Integral de Desarrollo y Protección Social	10.542.348	2.374	4.150.579	3.082.496	21.029.239	38.807.036
2.1.1 Primera infancia	2.185.472				126.786	2.312.258
2.1.2 Niñez, adolescencia y juventud	1.138.825					1.138.825
2.1.3 Formación de capital humano	2.037.080		2.229.837	565.701	14.740.761	19.573.380
2.1.4 Acceso y calidad en salud: universal y sostenible	3.481.332	2.374	1.460.742	2.516.795	5.964.026	13.425.269

Objetivo/Estrategia	Central	Descentralizado	E. Territoriales	Privado	SGP	Total
2.1.5 Empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos	1.461.164					1.461.164
2.1.6 Promoción de la cultura	104.242		206.000		84.714	394.955
2.1.7 Deporte y recreación	134.234		254.000		112.951	501.186
2.2 Promoción Social	2.149.239		632.928	168.096		2.950.263
2.2.1 Red para la Superación de la Pobreza Extrema	921.609		40.056			961.665
2.2.2 Política para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia	1.227.630		592.872	168.096		1.988.598
2.3 Políticas diferenciadas para la inclusión social	85.688				131.858	217.545
2.3.1 Grupos étnicos	75.470				131.858	207.328
2.3.2 Género	10.218					10.218
2.4 Acceso social a servicios	1.684.064					1.684.064
3. Consolidación de la Paz	19.323.678	1.608		26.168		19.351.453
3.1 Seguridad - Orden público y seguridad ciudadana	15.010.007					15.010.007
3.2 Justicia	4.226.035	1.608		25.000		4.252.643
3.3 Derechos humanos, derecho internacional humanitario y Justicia transicional	87.635			1.168		88.803
4. Sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo	3.724.505	1.431.986	1.602.635	919.291		7.678.418
4.1 Gestión ambiental para el desarrollo sostenible	141.701	1.431.986	494.209			2.067.896
4.2 Gestión del riesgo de desastres: Buen gobierno para comunidades seguras	23.884					23.884
4.3 Respuesta a la ola invernal	3.558.921		1.108.426	919.291		5.586.638
5. Soportes transversales de la prosperidad democrática	2.205.666	42.834			3.381.765	5.630.265
5.1 Buen gobierno, lucha contra la corrupción y participación ciudadana	1.298.278	42.834				1.341.112

Objetivo/Estrategia	Central	Descentralizado	E. Territoriales	Privado	SGP	Total
5.1.1 Buen gobierno	960.378	42.834				1.003.212
5.1.2 Estrategias contra la corrupción	264.259					264.259
5.1.3 Participación ciudadana y capital social	73.641					73.641
5.2 Relevancia internacional	195.709					195.709
5.2.1 Inserción productiva a los mercados internacionales	14.769					14.769
5.2.2 Política internacional	177.940					177.940
5.2.3 Políticas de desarrollo fronterizo	3.000					3.000
5.3 Apoyos transversales al desarrollo regional	711.678				3.381.765	4.093.443
5.3.1 Fortalecimiento institucional de los entes territoriales y relación Nación-territorio	608.814				2.646.405	3.255.219
5.3.3 Planes de consolidación	37.000				735.360	772.360
5.3.4 Turismo como motor del desarrollo regional	65.864					65.864
Total	50.344.497	1.697.072	10.755.140	61.314.879	25.857.382	149.968.970

Tabla IV-5

Resumen PND 2013, por fuente de financiación (Millones de pesos corrientes)

Objetivo/Estrategia	Central	Descentralizado	E. Territoriales	Privado	SGP	Total
1. Crecimiento sostenible y competitividad	10.369.229	223.789	3.533.243	56.478.690	1.393.391	71.998.343
1.1 Innovación para la prosperidad	1.115.254		978.000	902.670		2.995.924
1.1.1 Conocimiento e innovación	1.002.967		978.000	902.670		2.883.637
1.1.2 Emprendimiento empresarial	103.872					103.872
1.1.3 Propiedad intelectual, instrumento de innovación	5.246					5.246
1.1.4 Promoción y protección de la competencia en los mercados	3.169					3.169
1.2 Competitividad y crecimiento de la productividad	1.144.772	30.621		4.430.382		5.605.775
1.2.1 Desarrollo de competencias y formalización para la prosperidad	316.044	8.398		31.500		355.942
1.2.2 Infraestructura para la competitividad	788.425	22.223		4.398.882		5.209.530
1.2.3 Apoyos transversales a la competitividad	40.304	-				40.304
1.3 Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo	8.109.203	193.168	2.555.243	51.145.638	1.393.391	63.396.644
1.3.1 Nuevos sectores basados en la innovación	58.079					58.079
1.3.2 Agropecuaria y desarrollo rural	1.314.757			1.988.322		3.303.079
1.3.3 Infraestructura de transporte	4.796.069			4.803.402		9.599.471
1.3.4 Desarrollo minero y expansión energética	708.484	193.168		23.277.027		24.178.680
1.3.5 Vivienda y ciudades amables	1.231.813		2.555.243	21.076.888	1.393.391	26.257.335
2. Igualdad de oportunidades para la prosperidad social	15.290.740	2.445	5.027.867	3.759.243	22.430.762	46.511.057
2.1 Política Integral de Desarrollo y Protección Social	11.455.744	2.445	4.335.352	3.586.104	22.290.993	41.670.637
2.1.1 Primera infancia	2.592.153				134.393	2.726.546
2.1.2 Niñez, adolescencia y juventud	1.183.699					1.183.699
2.1.3 Formación de capital humano	2.163.188		2.296.733	644.383	15.625.207	20.729.510
2.1.4 Acceso y calidad en salud: universal y sostenible	3.657.753	2.445	1.558.619	2.941.721	6.321.868	14.482.406
2.1.5 Empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos	1.607.452					1.607.452
2.1.6 Promoción de la cultura	107.369		215.000		89.796	412.165
2.1.7 Deporte y recreación	144.130		265.000		119.728	528.859
2.2 Promoción Social	2.157.204		692.516	173.139		3.022.859
2.2.1 Red para la Superación de la Pobreza Extrema	934.619		41.257			975.876

Objetivo/Estrategia	Central	Descentralizado	E. Territoriales	Privado	SGP	Total
2.2.2 Política para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia	1.222.586		651.259	173.139		2.046.983
2.3 Políticas diferenciadas para la inclusión social	83.511				139.769	223.280
2.3.1 Grupos étnicos	72.987				139.769	212.756
2.3.2 Género	10.524					10.524
2.4 Acceso social a servicios	1.594.280					1.594.280
3. Consolidación de la Paz	21.379.721	1.656		36.373		21.417.750
3.1 Seguridad - Orden público y seguridad ciudadana	16.524.350					16.524.350
3.2 Justicia	4.358.608	1.656		25.000		4.385.264
3.3 Derechos humanos, derecho internacional humanitario y Justicia transicional	496.763			11.373		508.136
4. Sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo	4.232.221	1.474.946	1.674.078	1.275.824		8.657.070
4.1 Gestión ambiental para el desarrollo sostenible	150.534	1.474.946	509.035			2.134.515
4.2 Gestión del riesgo de desastres: Buen gobierno para comunidades seguras	31.979					31.979
4.3 Respuesta a la ola invernal	4.049.708		1.165.043	1.275.824		6.490.576
5. Soportes transversales de la prosperidad democrática	2.196.195	44.807			3.584.671	5.825.673
5.1 Buen gobierno, lucha contra la corrupción y participación ciudadana	1.290.806	44.807				1.335.613
5.1.1 Buen gobierno	934.141	44.807				978.949
5.1.2 Estrategias contra la corrupción	286.988					286.988
5.1.3 Participación ciudadana y capital social	69.676					69.676
5.2 Relevancia internacional	197.018					197.018
5.2.1 Inserción productiva a los mercados internacionales	13.389					13.389
5.2.2 Política internacional	180.709					180.709
5.2.3 Políticas de desarrollo fronterizo	2.919					2.919
5.3 Apoyos transversales al desarrollo regional	708.371				3.584.671	4.293.043
5.3.1 Fortalecimiento institucional de los entes territoriales y relación Nación-territorio	604.443				2.805.189	3.409.633
5.3.3 Planes de consolidación	36.561				779.482	816.043
5.3.4 Turismo como motor del desarrollo regional	67.367					67.367
Total	53.468.106	1.747.643	10.235.189	61.550.130	27.408.825	154.409.893

Tabla IX-6

Resumen PND 2014, por fuente de financiación (Millones de pesos corrientes)

Objetivo/Estrategia	Central	Descentralizado	E. Territoriales	Privado	SGP	Total
1. Crecimiento sostenible y competitividad	10.146.363	230.468	2.374.905	57.463.149	1.476.995	71.691.880
1.1 Innovación para la prosperidad	1.421.564		990.000	1.175.559		3.587.124
1.1.1 Conocimiento e innovación	1.308.472		990.000	1.175.559		3.474.031
1.1.2 Emprendimiento empresarial	103.988					103.988
1.1.3 Propiedad intelectual, instrumento de innovación	5.840					5.840
1.1.4 Promoción y protección de la competencia en los mercados	3.264					3.264
1.2 Competitividad y crecimiento de la productividad	1.221.437	31.504		4.928.216		6.181.158
1.2.1 Desarrollo de competencias y formalización para la prosperidad	330.470	8.650		31.500		370.620
1.2.2 Infraestructura para la competitividad	816.384	22.854		4.896.716		5.735.954
1.2.3 Apoyos transversales a la competitividad	74.583	-				74.583
1.3 Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo	7.503.362	198.963	1.384.905	51.359.373	1.476.995	61.923.598
1.3.1 Nuevos sectores basados en la innovación	63.922					63.922
1.3.2 Agropecuaria y desarrollo rural	1.347.518			2.027.814		3.375.332
1.3.3 Infraestructura de transporte	4.033.671			4.215.581		8.249.253
1.3.4 Desarrollo minero y expansión energética	898.891	198.963		20.070.188		21.168.042
1.3.5 Vivienda y ciudades amables	1.159.360		1.384.905	25.045.790	1.476.995	29.067.050
2. Igualdad de oportunidades para la prosperidad social	16.067.627	2.518	5.258.800	3.968.120	23.896.785	49.193.850
2.1 Política Integral de Desarrollo y Protección Social	12.266.413	2.518	4.526.455	3.789.787	23.748.629	44.333.802
2.1.1 Primera infancia	2.891.110				262.634	3.153.744
2.1.2 Niñez, adolescencia y juventud	1.231.314					1.231.314
2.1.3 Formación de capital humano	2.299.796		2.365.635	704.645	16.562.719	21.932.795
2.1.4 Acceso y calidad en salud: universal y sostenible	3.839.584	2.518	1.659.820	3.085.142	6.701.180	15.288.244
2.1.5 Empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos	1.744.093					1.744.093
2.1.6 Promoción de la cultura	105.502		224.000		95.184	424.687
2.1.7 Deporte y recreación	155.012		277.000		126.912	558.924
2.2 Promoción Social	2.125.236		732.346	178.333		3.035.915
2.2.1 Red para la Superación de la Pobreza Extrema	918.273		34.846			953.119

Objetivo/Estrategia	Central	Descentralizado	E. Territoriales	Privado	SGP	Total
2.2.2 Política para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia	1.206.963		697.500	178.333		2.082.795
2.3 Políticas diferenciadas para la inclusión social	91.393				148.155	239.548
2.3.1 Grupos étnicos	80.553				148.155	228.708
2.3.2 Género	10.840					10.840
2.4 Acceso social a servicios	1.584.586					1.584.586
3. Consolidación de la Paz	22.806.121	1.706		31.714		22.839.541
3.1 Seguridad - Orden público y seguridad ciudadana	17.743.357					17.743.357
3.2 Justicia	4.551.131	1.706		20.000		4.572.837
3.3 Derechos humanos, derecho internacional humanitario y Justicia transicional	511.633			11.714		523.347
4. Sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo	4.330.666	1.519.194	1.956.782	2.674.258		10.480.901
4.1 Gestión ambiental para el desarrollo sostenible	153.874	1.519.194	524.306			2.197.374
4.2 Gestión del riesgo de desastres: Buen gobierno para comunidades seguras	40.397					40.397
4.3 Respuesta a la ola invernal	4.136.395		1.432.476	2.674.258		8.243.129
5. Soportes transversales de la prosperidad democrática	2.218.329	40.258			3.799.751	6.058.339
5.1 Buen gobierno, lucha contra la corrupción y participación ciudadana	1.302.713	40.258				1.342.971
5.1.1 Buen gobierno	922.217	40.258				962.475
5.1.2 Estrategias contra la corrupción	308.499					308.499
5.1.3 Participación ciudadana y capital social	71.997					71.997
5.2 Relevancia internacional	188.855					188.855
5.2.1 Inserción productiva a los mercados internacionales	13.795					13.795
5.2.2 Política internacional	173.017					173.017
5.2.3 Políticas de desarrollo fronterizo	2.043					2.043
5.3 Apoyos transversales al desarrollo regional	726.761				3.799.751	4.526.513
5.3.1 Fortalecimiento institucional de los entes territoriales y relación Nación-territorio	625.344				2.973.500	3.598.844
5.3.3 Planes de consolidación	31.000				826.251	857.251
5.3.4 Turismo como motor del desarrollo regional	70.418					70.418
Total	55.569.107	1.794.144	9.590.488	64.137.241	29.173.531	160.264.510

Tabla IX-7

**Resumen sectorial PND 2011-2014, por fuente de financiación
(Millones de pesos constantes de 2010)**

Sector	Central	Descen- tralizado	E. Territoriales	Privado	SGP	Total
Acción social	9.889.440		2.440.099			12.329.539
Agricultura	7.753.517			7.752.476		15.505.993
Ambiente y desarrollo sostenible	546.967	5.399.138	1.863.357			7.809.462
Ciencia y tecnología	1.773.734		2.639.914	2.971.182		7.384.830
Comercio, industria y turismo	735.307	4.136				739.443
Comunicaciones	3.002.494	83.202		15.547.601		18.633.297
Congreso	48.544					48.544
Cultura, deporte y recreación	939.384		1.745.179		756.438	3.441.000
Dansocial	12.256					12.256
Defensa y seguridad	59.098.492					59.098.492
Educación	6.508.861	30.742	8.407.343	2.244.186	56.870.433	74.061.564
Empleo público	364.517					364.517
Estadísticas	765.738					765.738
Hacienda	5.060.598		1.578.960	1.763.629	13.343.499	21.746.686
Interior y Justicia	16.499.341	6.061		64.213		16.569.615
Minas y energía	8.620.555	707.105		93.387.586		102.715.246
Organismos de control	350.475					350.475
Planeación	3.210.969					3.210.969
Presidencia	272.662					272.662
Protección social	36.554.664	180.254	5.620.282	11.545.541	23.411.416	77.312.157
Registraduría	244.720					244.720
Relaciones exteriores	86.287					86.287
Transporte	24.976.235		642.837	18.930.701		44.549.773
Vivienda, ciudad y territorio	6.127.834		10.735.896	73.313.635	5.030.496	95.207.861
Fondo de adaptación *	1.446.602					1.446.602
Total	194.890.192	6.410.638	35.673.867	227.520.751	99.412.281	563.907.728

Tabla IX-8

Resumen sectorial PND 2011, por fuente de financiación
(Millones de pesos corrientes)

Sector	Central	Descen- tralizado	E. Territoriales	Privado	SGP	Total
Accion social	3.163.699		575.846			3.739.545
Agricultura	2.817.578			1.898.856		4.716.435
Ambiente y desarrollo sostenible	146.093	1.390.278	479.815			2.016.186
Ciencia y tecnología	282.812		-	542.531		825.343
Comercio, industria y turismo	172.355	4.260				176.615
Comunicaciones	758.056	21.918		3.549.908		4.329.882
Congreso	50.000					50.000
Cultura, deporte y recreación	238.789		440.000		186.476	865.266
Dansocial	3.156					3.156
Defensa y seguridad	14.766.130					14.766.130
Educación	1.057.458	7.916	2.164.891	510.045	14.269.658	18.009.968
Empleo público	94.867					94.867
Estadísticas	189.738					189.738
Hacienda	1.837.091		387.380	652.831	3.208.983	6.086.285
Interior y Justicia	4.429.269	1.561		-		4.430.830
Minas y energía	2.068.612	182.080		29.058.849		31.309.541
Organismos de control	92.547					92.547
Planeación	1.105.591					1.105.591
Presidencia	110.200					110.200
Protección social	8.116.969	58.085	1.382.576	3.763.120	5.851.805	19.172.555
Registraduría	70.040					70.040
Relaciones exteriores	13.211					13.211
Transporte	5.907.391		-	3.656.382		9.563.773
Vivienda, ciudad y territorio	1.624.669		2.447.390	14.473.281	1.240.113	19.785.453
Fondo de adaptación *	1.490.000					1.490.000
Total	50.606.322	1.666.097	7.877.897	58.105.803	24.757.036	143.013.155

Tabla IX-9

Resumen sectorial PND 2012, por fuente de financiación
(Millones de pesos corrientes)

Sector	Central	Descen- tralizado	E. Territoriales	Privado	SGP	Total
Acción social	2.533.206		632.928			3.166.134
Agricultura	1.505.172			2.068.684		3.573.857
Ambiente y desarrollo sostenible	140.671	1.431.986	494.209			2.066.866
Ciencia y tecnología	316.296		918.000	608.864		1.843.160
Comercio, industria y turismo	199.253					199.253
Comunicaciones	826.249	22.575		3.951.661		4.800.485
Congreso						-
Cultura, deporte y recreación	245.952		460.000		197.665	903.617
Dansocial	3.251					3.251
Defensa y seguridad	14.905.482					14.905.482
Educación	1.874.386	8.153	2.229.837	565.701	14.740.761	19.418.840
Empleo público	112.378					112.378
Estadísticas	218.352					218.352
Hacienda	1.220.704		412.792	706.563	3.513.623	5.853.681
Interior y Justicia	4.286.688	1.608		25.000		4.313.296
Minas y energía	2.340.708	187.542		27.627.143		30.155.393
Organismos de control	91.361					91.361
Planeación	755.919					755.919
Presidencia	58.267					58.267
Protección social	9.718.247	45.207	1.460.742	2.548.295	6.090.813	19.863.304
Registraduría	62.425					62.425
Relaciones exteriores	30.829					30.829
Transporte	7.205.447		238.400	4.959.685		12.403.532
Vivienda, ciudad y territorio	1.693.251		3.908.232	18.253.281	1.314.520	25.169.285
Total	50.344.497	1.697.072	10.755.140	61.314.879	25.857.382	149.968.970

Nota: Dentro del nivel central se incluyen los recursos adicionados en el 2011 mediante Decreto 145.

Tabla IX-10

Resumen sectorial PND 2013, por fuente de financiación
(Millones de pesos corrientes)

Sector	Central	Descen- tralizado	E. Territoriales	Privado	SGP	Total
Acción social	2.508.319		692.516			3.200.835
Agricultura	1.963.967			2.172.834		4.136.801
Ambiente y desarrollo sostenible	149.473	1.474.946	494.209			2.133.454
Ciencia y tecnología	562.035		918.000	902.670		2.442.705
Comercio, industria y turismo	203.283	-				203.283
Comunicaciones	823.013	22.223		4.398.882		5.244.118
Congreso	-					-
Cultura, deporte y recreación	259.200		460.000		209.525	948.725
Dansocial	3.348					3.348
Defensa y seguridad	16.416.058					16.416.058
Educación	1.969.845	8.398	2.229.837	644.383	15.625.207	20.544.566
Empleo público	92.244					92.244
Estadísticas	210.880					210.880
Hacienda	1.218.331		412.792	253.408	3.724.440	5.655.264
Interior y Justicia	4.425.843	1.656		25.000		4.452.499
Minas y energía	2.352.963	193.168		23.277.027		25.823.158
Organismos de control	94.101					94.101
Planeación	778.597					778.597
Presidencia	61.438					61.438
Protección social	10.433.119	47.252	1.460.742	2.973.221	6.456.261	21.468.473
Registraduría	64.296					64.296
Relaciones exteriores	30.255					30.255
Transporte	7.178.776		238.400	5.561.035		13.039.811
Vivienda, ciudad y territorio	1.668.721		3.908.232	21.341.670	1.393.391	27.364.985
Total	53.468.106	1.747.643	10.235.189	61.550.130	27.408.825	154.409.893

Nota: Dentro del nivel central se incluyen los recursos adicionados en el 2011 mediante Decreto 145.

Tabla IX-11

Resumen sectorial PND 2014, por fuente de financiación
(Millones de pesos corrientes)

Sector	Central	Descen- tralizado	E. Territoriales	Privado	SGP	Total
Accion social	2.402.545		732.346			3.134.891
Agricultura	2.028.086			2.217.862		4.245.947
Ambiente y desarrollo sostenible	152.781	1.519.194	524.306			2.196.282
Ciencia y tecnología	772.862		990.000	1.175.559		2.938.421
Comercio, industria y turismo	218.488	-				218.488
Comunicaciones	826.714	22.854		4.896.716		5.746.284
Congreso	-					-
Cultura, deporte y recreación	268.446		501.000		222.096	991.542
Dansocial	3.449					3.449
Defensa y seguridad	17.658.757					17.658.757
Educación	2.152.790	8.650	2.365.635	704.645	16.682.896	21.914.616
Empleo público	92.371					92.371
Estadísticas	205.657					205.657
Hacienda	1.138.383		443.047	261.011	3.947.907	5.790.346
Interior y Justicia	4.623.805	1.706		20.000		4.645.510
Minas y energía	2.535.273	198.963		20.070.188		22.804.424
Organismos de control	99.485					99.485
Planeación	801.955					801.955
Presidencia	61.369					61.369
Protección social	11.216.764	42.776	1.659.820	3.116.642	6.843.637	22.879.639
Registraduría	66.448					66.448
Relaciones exteriores	18.811					18.811
Transporte	6.617.409		161.600	6.321.648		13.100.657
Vivienda, ciudad y territorio	1.606.459		2.212.735	25.352.970	1.476.995	30.649.159
Total	55.569.107	1.794.144	9.590.488	64.137.241	29.173.531	160.264.510

Nota: Dentro del nivel central se incluyen los recursos adicionados en el 2011 mediante Decreto 145.



Prosperidad para todos

Capítulo

X

Indicadores para
el Seguimiento del Plan
Nacional de Desarrollo

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

2010 - 2014

El seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo permite al Gobierno nacional y a la ciudadanía en general evaluar el progreso de las políticas y programas hacia sus metas, con el fin de mejorar su efectividad y eficiencia en el corto, mediano y largo plazo. El seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo (PND) se desarrolla en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia) definido en el artículo 343 de la Constitución Política, el cual es de consulta pública a través de la dirección de Internet <http://sinergia.dnp.gov.co>.

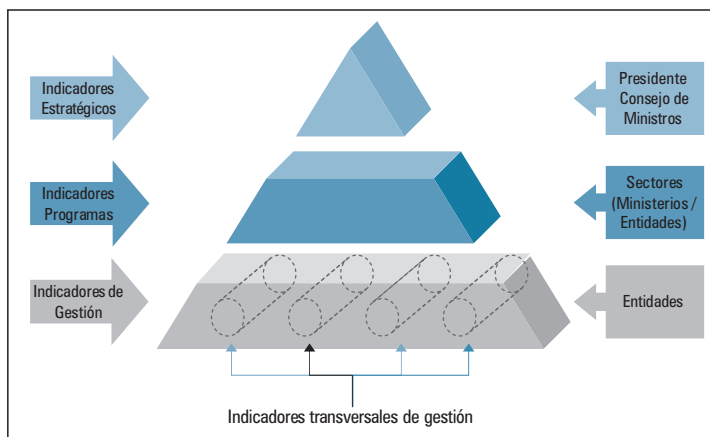
Sinergia comprende al Sistema de Seguimiento Gerencial a Metas de Gobierno (SISMEG), el cual se concentra en el seguimiento continuo del desempeño de las entidades públicas y es insumo para la toma de acciones correctivas en aras de alcanzar los objetivos del PND; y el Sistema Nacional de Evaluaciones (SISDEVAL), el cual se enfoca en la valoración de las intervenciones del Estado y sirve de insumo para los procesos de diseño y ajuste de las políticas y de la asignación de recursos públicos.

Los resultados del seguimiento y la evaluación del Plan Nacional de Desarrollo serán reportados en forma periódica a los ministerios, departamentos administrativos y entidades sectoriales, al Consejo de Ministros, al Consejo Nacional de Planeación, y al Congreso de la República con el fin de promover una cultura de rendición de cuentas de la administración pública y una cultura de gestión orientada a resultados.

El esquema de seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo, está estructurado en tres niveles: en el primero, se establecen indicadores estratégicos, a través de los cuáles el Gobierno monitorea las prioridades del Gobierno y el PND en su conjunto; en el segundo nivel indicadores de programa, que permiten monitorear el progreso de los sectores y las entidades en términos de la entrega de bienes y servicios a la sociedad; y en el tercer nivel, indicadores de gestión, a través de los cuales el Gobierno monitorea el desempeño de las entidades, su eficiencia administrativa y financiera, y su mejoramiento continuo.

Figura X-1

Esquema de Seguimiento a las Metas de Gobierno



Articulado a lo anterior, el sistema contará con herramientas de tipo gerencial como los tableros de control sectoriales y transversales, que permitirán mantener la coherencia de las acciones de las entidades y los sectores a los objetivos de gobierno, así como la identificación de los responsables y su aporte a estos objetivos.

Para lograr esto, el seguimiento al PND hace énfasis en la identificación de la cadena de valor de las políticas públicas la cual representa la forma como se articulan las diferentes acciones de gobierno para alcanzar los objetivos de política definidos⁶³⁵. Este seguimiento, se realizará a través de indicadores de gestión, producto y resultado, con metas debidamente identificadas y concertadas con el Departamento Nacional de Planeación, las cuales discriminaran las metas para cada uno de los años de gobierno, y la regionalización (regiones, departamentos o municipios) y focalización poblacional –desplazados, primera infancia, genero, grupos étnicos–, según la naturaleza misma de cada indicador y el programa respectivo.

Por su parte la evaluación del Plan Nacional de Desarrollo contempla la utilización de técnicas de evaluación de políticas públicas para medir los efectos e impactos de los programas y acciones del Gobierno sobre las distintas poblaciones atendidas o afectadas.

⁶³⁵ La cadena de valor, modela la escalabilidad de las acciones de gobierno en 5 eslabones: insumos, procesos, productos, resultados e impactos; permitiendo una base analítica sólida y común para el seguimiento al PND.

Con estas consideraciones el seguimiento y la evaluación del Plan Nacional de Desarrollo analiza el progreso de las políticas públicas tanto a nivel nacional o agregado, como a nivel regional en términos de la provisión de bienes y servicios, y la disminución de las brechas de desarrollo entre regiones. Así mismo analiza en forma integral la oferta de bienes y servicios institucionales, la percepción ciudadana sobre los resultados alcanzados con dichos bienes y servicios y los efectos e impactos de los mismos en la población. Adicionalmente, el seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo se realiza en articulación con las metas de mediano y largo plazo consideradas en otros ejercicios de planificación adelantados por el país, tales como la Visión 2019 y la Política Nacional de Competitividad⁶³⁶.

A continuación se presentan los principales indicadores y metas a considerar en cada uno de los pilares del PND. Estos indicadores estarán complementados con la batería de indicadores de programa y de gestión que cada uno de los sectores y entidades del gobierno nacional concertaran con el Departamento Nacional de Planeación.

Tabla X-1

Indicadores y Metas Estratégicas del Gobierno

Objetivos / INDICADORES ESTRATÉGICOS	Línea Base	2014	2019 (Visión Colombia 2019)	2032
Crecimiento sostenible y competitividad				
PIB per cápita (USD\$)	\$ 5.139,0	USD\$ 6.250		\$ 20.000,0
Crecimiento económico (Tasa de crecimiento del PIB promedio del cuatrienio)	4,1%	6,2%	6,0%	
A. Innovación para la prosperidad				
Innovación (Inversión en ciencia, tecnología e innovación como porcentaje del PIB)	0,39%	0,70%	2,0%	
Exportaciones no primarias (Millones de USD\$)	14.318	21.000		
B. Competitividad y crecimiento de la productividad				
Informalidad laboral. Total Nacional (% informales sobre el total de ocupados)	61,1%	54,4%	33,0%	
Inversión Extranjera Directa (Millones de USD\$)	\$ 7.169,0	\$ 13.200,0		\$ 47.765,0
Exportaciones de bienes (Millones de USD\$-FOB-)	\$ 32.853,0	\$ 52.600,0	\$ 109.172,3	
Exportaciones de servicios (Millones de USD\$)	\$4,196	\$6,200		

⁶³⁶ Las metas consideradas en los ejercicios de planeación de mediano y largo plazo, deberán ser revisadas y ajustadas a la luz de los indicadores y metas consideradas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Objetivos / INDICADORES ESTRATÉGICOS	Línea Base	2014	2019 (Visión Colombia 2019)	2032
Visitantes extranjeros (Personas)	2.494.000	4.000.000		
Conectividad				
a) Conexiones de internet de banda ancha (Millones)	2,2	8,8		
b) Mipymes conectadas a Internet	7,0%	50,0%		
c) Hogares conectadas a Internet	27,0%	50,0%		
Bancarización de la población adulta	57,3%	68,0%		
C. Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo				
Tasa de desempleo				
a) Promedio nacional	12,0%	8,9%	5,0%	
b) Mayor ciudad / menor ciudad (24 ciudades)	2,19	1,7		
Inversión privada en infraestructura de transporte, telecomunicaciones y minas y energía en el cuatrienio (billones de pesos constantes 2010)	\$112,7	\$126,7		
1. Nuevos Sectores basados en la innovación ⁽¹⁾				
2. Agricultura y desarrollo rural				
Dinámica agropecuaria (Toneladas de producto)	30.588.362	36.283.568	48.581.239	
Hectáreas en plantaciones forestales comerciales	364.080	596.330	1.382.064	
3. Infraestructura de transporte				
Infraestructura para la competitividad (Kilómetros totales construidos de dobles calzadas - Red Concesionada)	1.050	2.000		
Red Férrea en Operación (Kilómetros de Red Férrea Concesionada)	906	2.000		
Kilómetros de mantenimiento rutinario de la red terciaria	0	50.000		
Kilómetros de canal navegable profundizados en el Río Magdalena	200	800		
4. Desarrollo minero y expansión energética				
Dinámica Minera - Producción de Carbón (Millones Tons/Año)	73,0	124,0		
Dinámica energética - Capacidad de Generación eléctrica (MW)	13.542	16.234		
Dinámica Petrolera - Producción de petróleo y gas (BPED)	990.600	1.420.000		
Capacidad de Transporte por oleoductos (Kbpd)	700	1.450		
Capacidad de transporte de gas natural (Mpcd)	1.100	1.375		
5. Vivienda y ciudades amables				
Dinámica de la construcción (Viviendas Iniciadas en el cuatrienio)	560.300	1.000.000	1.800.000	
Nueva población con servicio de saneamiento (millones de personas)	3,6	4,5	4,3	
Ciudades con soluciones de movilidad urbana en operación	10	22	28	

Objetivos / INDICADORES ESTRATÉGICOS	Línea Base	2014	2019 (Visión Colombia 2019)	2032
Igualdad de oportunidades para la prosperidad social				
Pobreza y desigualdad				
a) Incidencia de pobreza por ingreso (LP)	45,5%	38%	20,0%	
b) Incidencia de Pobreza Multidimensional (IPM)	34,6%	22,4%		
c) Incidencia de pobreza extrema por ingreso (LI)	16,4%	9,5%		
d) Coeficiente GINI de ingreso	0,58	0,54		
Tasa de Mortalidad infantil ajustada (por cada mil nacidos -EEVV-DANE-2008)	20,6	17,15		
Metas de Desarrollo del Milenio (Indicadores adoptados alcanzados)	19/51	46/51		
A. Política Integral de Desarrollo y Protección Social				
1. Primera infancia y niñez				
Atención integral a Primera Infancia (Niños atendidos - Población Vulnerable)	566.429	1.200.000		
Niños con desnutrición crónica (porcentaje – ENSIN 2010)	13,2%	8,0%		
2. Formación del Capital Humano				
Cobertura bruta educativa				
a) Transición	90,7%	100,0%		
b) Media	79,3%	91,0%	100,0%	
c) Superior	35,3%	50,0%		
Calidad educativa Saber grado 11				
a) Estudiantes con desempeño alto lenguaje	27,10%	37,0%		
b) Estudiantes con desempeño alto matemáticas	27,27%	37,0%		
c) Incremento del nivel de desempeño de la población evaluada en la pruebas Saber 5to, y 9no. respecto a los resultados de 2009	0	25,0%		
3. Acceso y calidad en Salud: Universal y Sostenible				
Coberturas sistema general de seguridad social en salud				
a) Cobertura régimen subsidiado	90,2%	100,0%		
b) Afiliados régimen contributivo	18.116.769	19.593.047		
Calidad en Salud – Porcentaje de la población que percibe como bueno su estado de salud (ECV 2008)	79,0%	90,0%		
Porcentaje de mujeres de 15 a 19 años que han sido madres o están en embarazo	20,5%	< 15%		
B. Promoción Social				
1. Juntos contra la pobreza extrema				
Familias que se gradúan de la Red de Superación para la Pobreza Extrema (cumplen condiciones de salida-cumplen con las condiciones para no ser pobres extremos)	0	350.000		

Objetivos / INDICADORES ESTRATÉGICOS	Línea Base	2014	2019 (Visión Colombia 2019)	2032
2. Empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos				
Tasa de desempleo juvenil (Jóvenes entre 14 y 26 años de edad)	21,6%	16,1%		
3. Política para la población desplazada				
Población acompañada para la superación de su situación de vulnerabilidad ocasionada por el desplazamiento (familias)	0	260.000		
C. Fortalecimiento del Capital Social				
Brecha en la tasa de desempleo entre hombre y mujeres	6,6 p.p.	3,2 p.p.		
Consolidación de la Paz				
A. Seguridad - Orden público y seguridad ciudadana-				
Tasa de homicidios (Por cada cien mil habitantes)	34	28		
Desmovilizados individuales (personas)	2.446	6.000		
Inmovilización de insumos químicos (Toneladas)	68.025	30.000		
Tasa de hurto común (Por cada cien mil habitantes)	201	182		
B. Justicia				
Descongestión Judicial (Inventario de procesos judiciales en trámite)	2.350.000	1.250.000		
C. Derechos humanos, derecho internacional humanitario y Justicia transicional ⁽²⁾				
Soportes Transversales de la Prosperidad Democrática				
A. Gestión Ambiental y del Riesgo de Desastre				
Hectáreas incorporadas al Sistema Nacional de Áreas Protegidas	12.601.817	15.601.817		
Hectáreas en reforestación con fines de protección (hectáreas en rehabilitación y recuperación)	310.000	400.000		
Capacidad técnica de entidades territoriales y CAR en gestión del riesgo (planes municipales para la gestión del riesgo de desastres formulados)	226	790		
Unidades ambientales creadas en los sectores de vivienda, infraestructura, agricultura y minería	0	4		
B. Buen Gobierno y lucha contra la corrupción				
Mejora en Índice de Transparencia internacional	3,5	4,0		
C. Relevancia Internacional ⁽³⁾				
Países beneficiados por Colombia a través de cooperación sur-sur	28	50		
D. Apoyos transversales al desarrollo regional				
Reducción de brechas regionales				

Objetivos / INDICADORES ESTRATÉGICOS	Línea Base	2014	2019 (Visión Colombia 2019)	2032
a) Municipios conectados a través de redes de fibra óptica	200	700		
Municipios atendidos y recuperados de ola invernal	0	755		
Convergencia regional				
a) Desviación del Déficit de Vivienda Departamental	57,345	27,569		
Desempeño Integral Municipal				
a) Promedio	62,1%	64,5%		
b) Dispersión (Diferencia porcentual con respecto al promedio)	23,0%	21,0%		

Notas:

1/ Comparte los indicadores de innovación para la prosperidad

2/ Comparte el indicador de Seguridad -orden público y seguridad ciudadana-

3/ Los resultados de este objetivo se ven reflejados en las metas a alcanzar en el objetivo de competitividad y crecimiento de la productividad



Prosperidad para todos

Anexos del Plan Nacional de
Desarrollo 2010 – 2014

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

2010 - 2014

Anexo III.C.4–1

Grandes proyectos**Energía eléctrica**

Nombre	Descripción	Región	Inversión (Millones de Dolares)	Responsable
GECELCA III	Planta de Generación a Carbón Mineral con una capacidad instalada de 158 MW, un eficiencia de 10.500 Btu /KWh. Asignadas Obligaciones de Energía Firme de 1.116,9 GWh – año entre el 1 de diciembre de 2012 y el 30 de noviembre de 2013. Ubicado en Zona Franca. Entra en operación en diciembre de 2012.	Puerto Libertador (Córdoba)	236	GECELCA 3 S.A.S. ESP
TERMOCOL	Planta de generación térmica dual a gas y Diesel con una capacidad instalada de 251 MW. Tiene asignadas Obligaciones de Energía Firme 1677,71 GWh – año a partir de diciembre de 2012. Entra en operación en diciembre de 2012	Santa Marta (Magdalena)	125	Grupo POLIOBRAS S.A. ESP
CUCUANA	Planta de Generación Hidroeléctrica con una capacidad instalada de 60MW. Tiene asignadas obligaciones de Energía en firme de 50 GWh – año a partir de 2014. Entra en operación en diciembre de 2014.	Municipios de Roncesvalles, San Antonio, Rovira e Ibagué (Tolima)	110	EPSA S.A. ESP
AMOYÁ	Planta de Generación Hidroeléctrica con una capacidad instalada de 78 MW. Tiene asignadas obligaciones de Energía en firme de 214,27 GWh – año a partir de 2011. Entra en operación en Julio de 2011.	Cuenca media del río Amoyá, a la altura del municipio de Chaparral/ Tolima	196	ISAGEN S.A. ESP
ITUANGO	Planta de Generación Hidroeléctrica con una capacidad instalada de 1200 MW en su primera etapa con posibilidad de una segunda etapa en la que alcanzará los 2400 MW. Tiene asignadas obligaciones de Energía en firme de 1085 GWh – para el año 2018-2019. Entra en operación en julio de 2017.	Municipios de Ituango y Briceño (Antioquia)	2.298	Sociedad Hidroeléctrica Ituango S.A., ESP / Construcción y Operación por EPM
SOGAMOSO	Planta de Generación Hidroeléctrica con una capacidad instalada de 820 MW. Tiene asignadas obligaciones de Energía en firme de 7400 GWh entre el año 2014 y 2019. Entra en operación en noviembre de 2013.	Municipios de Girón, Betulia, Zapatoca, Los Santos y San Vicente de Chucurí (Santander)	1527	ISAGEN S.A. ESP

Nombre	Descripción	Región	Inversión (Millones de Dolares)	Responsable
EL QUIMBO	Planta de Generación Hidroeléctrica con una capacidad instalada de 396 MW. Tiene asignadas obligaciones de Energía en firme de 6296 GWh entre el año 2014 y 2019. Entra en operación en diciembre de 2014.	Gigante y Garzón (Huila)	690	EMGESA S.A. ESP
MIEL II	Planta de Generación Hidroeléctrica con una capacidad instalada de 135,2 MW. Tiene asignadas obligaciones de Energía en firme de 184 GWh – año a partir de 2014. Entra en operación en enero de 2013.	Municipios de Samaná, Marquetalia y Victoria (Caldas)	193	Promotora Miel II S.A. ESP

Hidrocarburos y derivados

Nombre del Proyecto	Descripción	Región	Inversión (Millones de dólares)	Responsable del Proyecto
PLAN MAESTRO DE LA REFINERÍA DE CARTAGENA-REFICAR	Ampliación y modernización de la refinería con el fin de satisfacer la demanda interna en Colombia, tomar ventaja de las oportunidades en el mercado de exportación y producir derivados con la mejor calidad, que cumplan las especificaciones actuales y futuras. Entrada en operación: diciembre de 2013.	Cartagena (Bolívar)	3.770	Ecopetrol - Filial Reficar S.A.
MODERNIZACIÓN DE LA REFINERÍA DE BARRANCABERMEJA	Adaptar la infraestructura de la refinería para procesar crudos pesados nacionales con una capacidad 150 KBPD y actualizar su configuración para llevarla de media a alta conversión. Entrada en operación: agosto de 2014.	Barrancabermeja (Santander)	2.940	Ecopetrol
OLEODUCTO BICENTENARIO DE COLOMBIA	Construcción de un nuevo oleoducto con capacidad de 450 KBPD para diciembre de 2012. Inicia en Casanare y termina en Coveñas.	Atraviesa los departamentos de: Casanare, Arauca, Norte de Santander, Cesar, Bolívar y Sucre	3768	Ecopetrol y terceros
SISTEMA SAN FERNANDO MONTERREY	Construcción de un oleoducto de 30" entre los Campos de Castilla y Monterrey con una capacidad de 390 KBPD para diciembre de 2012.	Atraviesa los departamentos: Meta, Casanare y Cundinamarca	745	Ecopetrol

Nombre del Proyecto	Descripción	Región	Inversión (Millones de dólares)	Responsable del Proyecto
PROYECTO: COVEÑAS	Incremento de capacidad de almacenamiento en 3.600 KBIs y construcción de una cuarta monoboya para diciembre 2012.	Sucre	383	Ecopetrol y terceros
POLIDUCTO SUTAMARCHÁN-APIAY (POLIDUCTO ANDINO)	Transportar 53 KBPD de diluyente de la estación Sebastopol hasta la estación Apiay.	Atraviesa los departamentos: Meta y Cundinamarca	305	Ecopetrol
EXPANSIÓN DEL GASODUCTO CUSIANA- VASCONIA-CALI	Construcción de estaciones compresoras, la adecuación y ampliación de las estaciones compresoras existentes y loops con el fin de ampliar la capacidad de 180 MPCD (desde 210 MPCD hasta una capacidad futura de 390 KBPD). El aumento se hará de manera escalonada de acuerdo con el incremento de producción de gas en el campo Cusiana.	Atraviesa los departamentos: Casanare, Boyacá, Caldas, Tolima, Risaralda, Quindío y Valle del Cauca	380	Transportadora de Gas- TGI S.A. ESP

Minería

Nombre del Proyecto	Descripción	Región	Inversión (Millones de dólares)	Responsable del Proyecto
GRAMALOTE	Proyecto minero de oro. Actualmente, se encuentra en exploración y aún no existe una fecha para la entrada de la fase de explotación.	Antioquia	Sin datos	B2Gold y AngloGold Ashanti Ltd
CAÑAVERAL	Proyecto para la exploración y explotación de carbón. Se encuentra en etapa de exploración y no hay fecha estimada de entrada la fase de explotación.	Guajira	Sin datos	MPX Colombia S.A.
LA COLOSA	Proyecto para la exploración y explotación de metales preciosos, especialmente oro. Se encuentra en etapa de exploración y aun no existe fecha estimada de entrada de la fase de explotación.	Tolima	Sin datos	Anglo Gold Ashanti
LA BODEGA	Proyecto para la exploración y explotación de metales preciosos. Se encuentra en etapa de exploración y aun no existe fecha estimada de entrada de la fase de explotación.	Santander	Sin datos	Ventana Gold Corporation

Nombre del Proyecto	Descripción	Región	Inversión (Millones de dólares)	Responsable del Proyecto
MARMATO	Proyecto en exploración para la explotación de metales preciosos. Se estima la explotación a finales del año 2014 o 2015.	Caldas	Sin datos	Medoro Resources
EL DESCANSO SUR (SIMILOA)	Proyecto para la exploración y explotación de carbón. Permitiría ampliar la producción de Carbón de Drumond.	Cesar	438,00	Drummond Ltd.
CERREJÓN ZONA SUR	Proyecto para la exploración y explotación de carbón. Permitiría ampliar la producción de Carbón de Cerrejón.	Guajira	17,05	Cerrejón Ltd.
SAN JORGE	Proyecto para la exploración y explotación de carbón. Pendiente la obtención de la Licencia Ambiental.	Córdoba	41,00	Cerromatoso S.A.

Anexo IV.A.3–1. Indicadores de la situación de salud de Colombia

El estado de salud de un país se puede conocer a partir de su mortalidad y morbilidad. En los países donde la mortalidad es baja y la esperanza de vida alta el estado de salud se determina principalmente por la morbilidad —la sociedad ha logrado disminuir las muertes por enfermedades transmisibles, las enfermedades agudas pierden importancia relativa y toma importancia las enfermedades crónicas—. En los países donde la mortalidad es alta y la esperanza de vida media o baja el estado de salud se conoce básicamente por la mortalidad.

En Colombia, la esperanza de vida media se ha incrementado, pasando de 70,90 años en el quinquenio 1995-2000 a 74 años en el quinquenio 2005-2010. Por su parte, según las Estadísticas Vitales ajustadas del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE)⁶³⁷, las tasas de mortalidad en la niñez, infancia y materna han disminuido. Así, la mortalidad en la niñez pasó de 35,1 muertes en menores de cinco años por cada 1000 nacidos vivos en 1998 a 24,9 en 2008; la tasa de mortalidad infantil pasó de 27,45 muertes en menores de 1 año por 1000 nacidos vivos en 1998 a 20,60 en 2008; y la razón de mortalidad materna pasó de 93,9 en 1998 a 75,6 muertes maternas por cien mil nacidos vivos en el 2007; con un ligero incremento en el año 2000 donde alcanza el máximo valor (104,9)⁶³⁸.

⁶³⁷ Ajuste debido a subregistro de nacimientos y defunciones y a procesos de conciliación censal de la población (1985-2004) y al método de años de vida perdidos (probabilidad de años que deberían haber vivido las personas que fallecen; 2005 en adelante), a cargo del DANE, para cada uno de los departamentos a excepción de los departamentos del grupo Amazonas, que incluye: Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada, que fue necesario agruparlos debido a la precariedad de las estadísticas.

⁶³⁸ La reducción entre el año 1998 y 2006 corresponde a un 20,12%. Para el periodo 2000-2006 la reducción fue de 28,5%.

En el mismo sentido, cabe de destacar el descenso de la tasa de mortalidad por Enfermedad Diarreica Aguda (EDA)⁶³⁹, la cual pasó de 33,76 en 1998 a 11,58 por 100.000 menores de 5 años para el año 2006, lo que equivale a una reducción de la tasa del 65% en 8 años, resultado que está muy de acuerdo con el incremento progresivo en cobertura de servicios de acueducto y alcantarillado.

En contraste con esta reducción, las muertes por enfermedades cardiovasculares han aumentado. En el año 2000 la tasa por enfermedad isquémica del corazón fue de 55,61, y en el 2008 ascendió a 64,45 muertes por cada 100 mil habitantes (Estadísticas Vitales - DANE).

Así, la situación actual de salud del país, revela la presencia de elementos de una transición epidemiológica y demográfica que se traducen en la coexistencia de las enfermedades transmisibles propias de los países en vía de desarrollo y las crónicas o degenerativas características de los países desarrollados:

- La población está empezando a envejecer y está concentrada en las ciudades.
- La mortalidad muestra un perfil dominado por las causas externas, las enfermedades cardio y cerebro vasculares, la neumonía, la diabetes y los tumores. Pero aún se evidencian muertes por enfermedades transmisibles (malaria, dengue, entre otras), y si bien se observan logros en la disminución de algunos indicadores (en especial las de mortalidad infantil y en la niñez), aún persisten grandes diferencias departamentales que no pueden ser ignoradas.
- El aumento en la prevalencia de enfermedades no transmisibles y la exposición a los factores de riesgo asociados, que presionan la demanda de servicios.

Esto implica retos para: (1) el sistema de salud, ya que impone costos asociados a la atención de las enfermedades crónicas, que si bien no son exclusivas de la población mayor, sí son representativas en las personas mayores de 60 años; (2) la formación del recurso humano que deberá ajustar la oferta educativa pertinente a las necesidades; (3) las condiciones en el mercado del trabajo para la productividad durante el envejecimiento y el disfrute una vejez sana.

Mortalidad

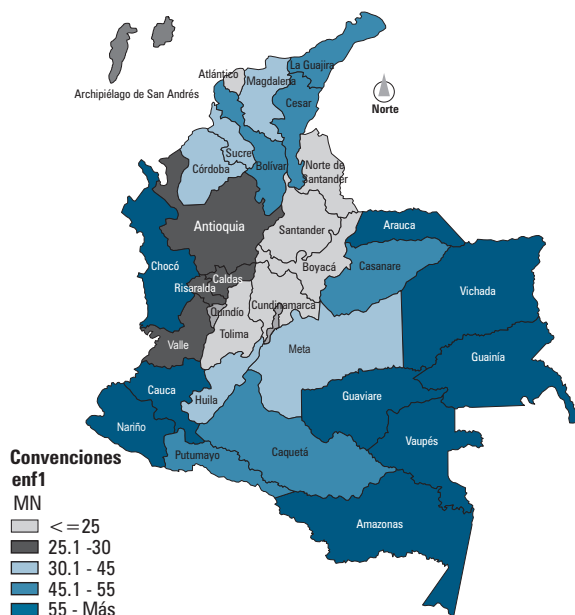
El nivel de mortalidad en las poblaciones más jóvenes se relaciona con el bienestar y calidad de vida de la población y del progreso sanitario. Los indicadores de mortalidad infantil y en la niñez, y mortalidad materna, se utilizan como referente en este sentido. A continuación se presenta el comportamiento departamental de dichos indicadores, que complementa la evolución nacional señalada anteriormente.

⁶³⁹ La Tasa de Mortalidad por EDA es un indicador que se relaciona íntimamente con la persistencia de condiciones de pobreza y refleja la existencia de deficiencias en la población en materia de calidad de la vivienda, higiene personal, acceso a servicios sanitarios y de agua potable, entre otros factores.

Mortalidad en la niñez (menores de cinco años), comportamiento departamental

Figura A IV-1

Comportamiento departamental mortalidad en la niñez. Colombia, 2008



Fuente: Cálculos DNP - DDS - SS a partir de Estadísticas Vitales (EE. VV.) con ajuste - DANE.

La reducción nacional contrasta con una leve disminución en el área de residencia cabecera y un crecimiento en resto. Es así como para 1998, Cabecera representó el 75,39% de la mortalidad en la niñez, mientras que Resto (centro poblado y rural disperso) alcanzó el 24,61%. Para el año 2008 la representación de Cabecera es del 74,84% y para Resto del 25,16%.

Si bien se observa una disminución a escala nacional, las diferencias regionales son altas y los departamentos con las mayores tasas son los mismos durante el periodo 1998-2008. Por ejemplo, Vichada muestra la mayor tasa de mortalidad en la niñez en 1998, 2003 y 2006, y en 2000 y 2008 presenta la segunda tasa más alta. Similar situación ocurre con Vaupés, que registra la mayor tasa en los años 2000 y 2003, la segunda mayor tasa en 2006 y la mayor tasa en 2008.

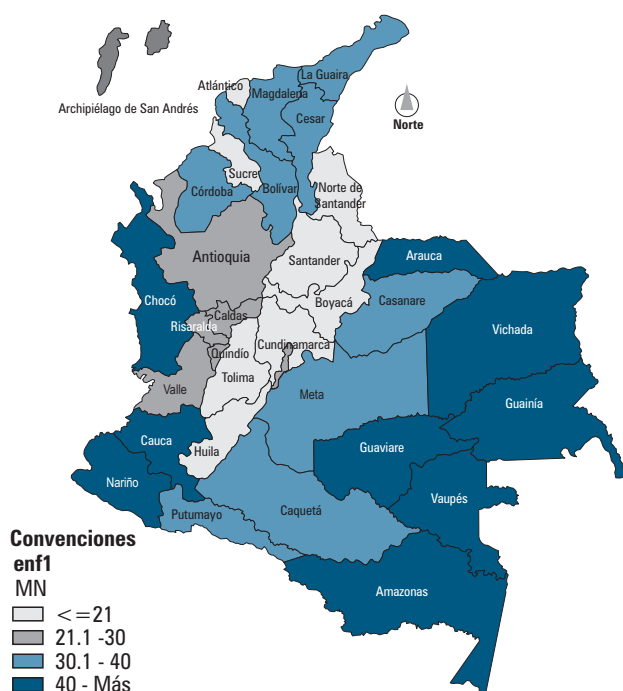
Por su parte, Santander se mantiene como uno de los departamentos con las menores tasas de mortalidad en la niñez durante el periodo analizado. En el caso de mortalidad por EDA, para el año 2006 aún persisten departamentos con tasas superiores a 20 defunciones por esta causa; en La Guajira, Cauca, Cesar, Magdalena y el Grupo Amazonas.

Mortalidad infantil (menores de 1 año), comportamiento departamental

Dentro de la mortalidad infantil, la mortalidad neonatal, representa aproximadamente el 63% de los casos. En efecto, el mayor número de casos de mortalidad infantil se da en los primeros días de vida del menor, encontrándose que es mayor la ocurrida hasta el sexto día de vida, conocida también como neonatal precoz (44%). Sin embargo, la distribución ha cambiado a lo largo de los años. En 1998 el 25% de las muertes ocurría en menores de 1 día, el 20% en niños y niñas de 1 a 6 días y el 15% en los de 7 a 27 días. En el año 2008, el 22% de las muertes fueron en niños y niñas de 1 a 6 días, el 17% entre los de 7 y 27 días, el 15% en los menores de 1 y día y el 7% en menores de 1 hora. Es importante llamar la atención que la mortalidad posneonatal⁶⁴⁰ y la de niños y niñas de 28 y 29 días, desde 2002, han mantenido constante su participación en el 37% y el 1%, respectivamente (figura A IV-2).

Figura A IV-2

Comportamiento Departamental Mortalidad Infantil. Colombia, 2008



Fuente: Cálculos DNP - DDS - SS a partir de Estadísticas Vitales con ajuste - DANE.

⁶⁴⁰ Corresponde a las muertes en niños y niñas entre 1 mes y 1 año de vida.

Al igual que en la mortalidad en la niñez las diferencias regionales son importantes. Durante los años 1998, 2000 y 2006, Vichada es el departamento con la mayor tasa de mortalidad en menores de 1 año, y en 2008 presenta la cuarta tasa más alta. Similar situación ocurre con los departamentos de Vaupés y Guainía. Por su parte, Santander se mantiene como uno de los departamentos con las menores tasas. Las características de la madre, en especial la educación impactan negativamente las tasas de mortalidad infantil y en la niñez —a mayor educación menor mortalidad—⁶⁴¹.

Mortalidad materna, comportamiento departamental

Los resultados de la reducción en materia de mortalidad materna deben valorarse a la luz de los diferentes factores que afectan la mortalidad materna, pasando por los problemas de subregistro inicial y su posterior mejora, la sobre-estimación de población en capacidad potencial de estar en embarazo, las variaciones en el uso de métodos modernos de planificación familiar, los embarazos en adolescentes, la modificación de las prácticas sexuales; que finalmente afectan los valores calculados⁶⁴². Entre los años 2000 y 2007, casi todos los departamentos obtuvieron progresos significativos en el mejoramiento de este indicador, destacándose San Andrés y Quindío con las mayores reducciones comparativas entre estos dos años, aproximadamente del 67% cada uno, por el contrario Arauca y Huila presenta las menores reducciones: el 4% y el 3%, respectivamente. Sin embargo, todavía persisten departamentos con tasas demasiado altas (figura IV-3).

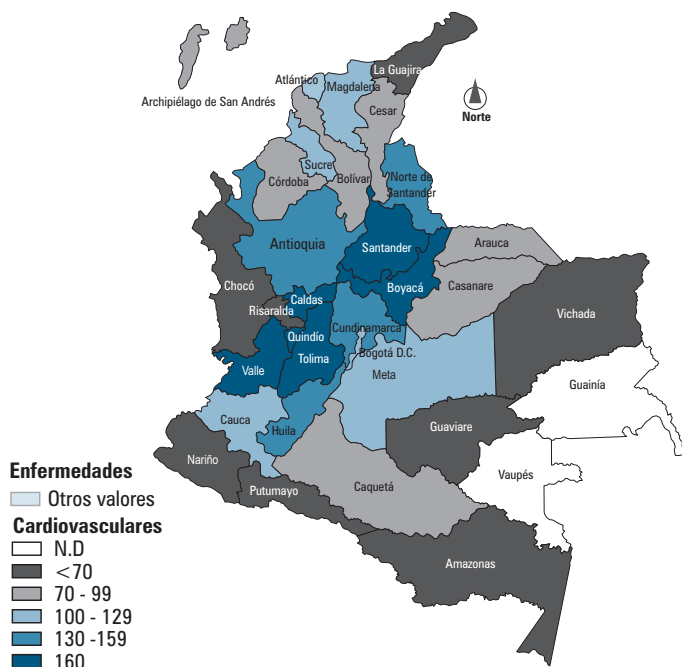
⁶⁴¹ Siendo mayor la incidencia en madres con primaria completa o incompleta y secundaria incompleta que en aquellas con secundaria completa, universidad completa o incompleta, en todas las regiones.

⁶⁴² Este aumento puede explicarse, entre otras cosas, por el cambio de metodología de cálculo del indicador que se presentó en el año 1998, la implementación del nuevo certificado de defunción y nacido vivo en 1995, que generaron un aumento del promedio de muertes maternas registradas anualmente y un mejor registro de los nacimientos del país. Estas circunstancias han hecho más confiable el cálculo de las razones de mortalidad materna; sin embargo, aún existen dificultades para la medición del número de muertes maternas por la falta de identificación y clasificación del caso y la ausencia en la notificación, así ocurre en poblaciones alejadas al área urbana en general, como por ejemplo las comunidades indígenas.

sistema respiratorio. Entre los hombres las defunciones correspondieron principalmente a causas externas (20%); le siguen en su orden, las enfermedades del aparato circulatorio (15%) y los tumores (7%). Entre las mujeres, las muertes obedecieron principalmente a enfermedades del aparato circulatorio, seguidas por los tumores, las causas respiratorias y las causas externas. Estas cifras muestran que en Colombia están creciendo las muertes por enfermedades crónicas o degenerativas y disminuyendo las asociadas a enfermedades transmisibles y se espera que esa tendencia se mantenga (MPS - ASIS, 2010).

Figura A IV-4

Comportamiento Departamental de la mortalidad por enfermedad cardiovascular. Colombia, 2006⁶⁴³



Fuente: Cálculos DNP-DDS-SS a partir de Estadísticas Vitales con ajuste - DANE.

Las muertes por enfermedades cardiovasculares casi que se han duplicado en 25 años, pasando de 30.000 muertes en 1980 a 55.000 en el 2004; el incremento es más notable para las enfermedades isquémicas, para las cerebrovasculares y

⁶⁴³ Los departamentos en blanco corresponden a “sin información”. Cabe señalar que las cifras departamentales por mortalidad específica presentan un mayor rezago que las cifras nacionales, y por lo tanto al momento de elaboración de este informe el año 2006 era el último disponible.

para las hipertensivas, lo que ha representado importantes costos para el sistema de salud y la actualización periódica del plan de beneficios. La tasa de mortalidad estas causas se estima en 130,2 por 100.000 habitantes (2007)⁶⁴⁴. A escala regional, los departamentos conocidos como los antiguos territorios nacionales, además de Chocó, La Guajira y Nariño presentan las menores tasa de mortalidad por enfermedad cardiovascular (figura IV-4).

Por otra parte, la tasa de mortalidad por VIH/sida exhibe una curva ascendente con pendiente moderada que indica un crecimiento anual del indicador, pasando de 3,63 a 5,38 muertes por 100.000 habitantes entre 1998 y 2008. Para el año 2008 aproximadamente hay 2.400 personas que anualmente se registran con muerte asociada al VIH/sida en el país⁶⁴⁵. Al analizar por sexo, la distribución de casos de mortalidad resulta mayor entre los hombres para todos los años estudiados. Sin embargo, se observa un incremento progresivo en la participación de las mujeres en las muertes por sida, el cual sobrepasa el 11% desde 1999. Este comportamiento concuerda con la tendencia a la feminización de la epidemia que ha disminuido la relación hombre-mujer de 5 en 1998 a 3,8 en 2006⁶⁴⁶.

Morbilidad y factores de riesgo

En el perfil de la morbilidad según la atención en urgencias predominan las patologías de origen infeccioso. En este grupo la enfermedad diarreica aguda (EDA) explica la mayor proporción de la atención en ambos sexos y su frecuencia se mantiene constante entre las primeras cinco causas por edad. En la población infantil, la EDA ocupa un significativo renglón en la atención de consulta externa, de urgencias y en la de hospitalización. En los hombres los traumatismos ocupan un renglón importante en los servicios de urgencias, hecho que contrasta con enfermedades de origen infeccioso y con enfermedades no transmisibles. En las mujeres el perfil es aún más polarizado, pues aunque sobresalen las enfermedades infecciosas, con las respiratorias agudas en el quinto lugar, también los problemas relacionados con la unidad perinatal ocupan un renglón importante. Las complicaciones de la gestación, parto o puerperio contribuyen con el 14% de las diez primeras causas de atención en urgencias, las que explican la mitad de la atención total.

⁶⁴⁴ Para los mayores de 45 años, las tasas son más altas, especialmente las tasas específicas, por enfermedades isquémicas del corazón 265,9 y por enfermedades cerebrovasculares 136,4.

⁶⁴⁵ La mortalidad permite valorar indirectamente la velocidad de las defunciones asociadas mediante el cálculo de la tasa de mortalidad por cien mil personas. La tendencia que se representa de este valor es valiosa para contestar si la epidemia está estable o continúa con bajos niveles de oportunidad diagnóstica o terapéutica. Se puede utilizar como indicio de situaciones de multiresistencia en las cuales se aprecia incremento en la mortalidad, a pesar de disponer de diagnósticos oportunos y acceso a TAR. Situación que de ser percibida, debe estar apoyada por estudios de biología molecular.

⁶⁴⁶ Se debe señalar que las mujeres se realizan mayores pruebas y tamizajes, aspecto que puede incidir en el indicador.

Las condiciones crónicas observadas con mayor frecuencia en ambos sexos, correspondieron para 2007 en su orden a alergias, hipertensión arterial, úlcera digestiva, asma, colon irritable, otras enfermedades crónicas que no se curan, alguna enfermedad del corazón, diabetes y epilepsia, otra enfermedad pulmonar como enfisema, cáncer, tuberculosis e infección por VIH/sida.

En cuanto a **factores de riesgo**, merece destacarse:

Sedentarismo. La inactividad física es uno de los principales factores que contribuyen a la morbilidad y mortalidad por enfermedades crónicas no transmisibles. La ENS 2007 indagó por la realización de actividad física en el tiempo libre, encontrándose que el 14,1% de los encuestados mayores de 18 años realiza actividad física vigorosa regularmente como mínimo 20 minutos, tres veces a la semana; y el 7,3% realiza actividades físicas ligera de 30 minutos 5 días a la semana. El 72,3% de los colombianos no realiza ninguna actividad física⁶⁴⁷. Sin embargo, se debe señalar que la ENSIN muestra que la prevalencia de cumplir con las recomendaciones de hacer actividad física mínimo 150 min/semana se incrementó entre 2005 y 2010, al pasar de 46% al 51,2%.

Alimentación. La obesidad está asociada con el aumento de casos de diabetes e hipertensión, de enfermedades cardiovasculares y de algunos tipos de cáncer. La ENS 2007 determinó el sobrepeso de acuerdo al Índice de Masa Corporal (IMC)⁶⁴⁸; y encontró que la prevalencia de sobrepeso entre los adultos entre 18 y 69 años fue del 32,31%. La ENSIN 2005 determinó el sobrepeso mediante el IMC y la medición de la circunferencia de la cintura⁶⁴⁹. De acuerdo con el método del IMC el porcentaje de sobrepeso fue del 46% y con la medición del diámetro de la cintura fue del 22% en hombres y el 50,4% en mujeres. Los dos estudios muestran que a medida que aumenta la edad de las personas también aumenta el sobrepeso; y que este es mayor en las zonas urbanas que en las zonas rurales. Por otra parte la ENSIN 2010 muestra que entre 2005 y 2010 el sobre peso se incrementó en cerca de 5 puntos porcentuales.

Por su parte, la obesidad es del 13,7%, con diferencia marcada por sexo, en los hombres es del 8,8% y en las mujeres el 16,6%; la obesidad empieza a ser importante desde los 10 años, aumenta con la edad, alcanzando el 23,6% en el grupo

⁶⁴⁷ Se denominó como actividad física vigorosa, a aquella actividad física que aumentara bastante la respiración o el ritmo cardíaco e hiciese sudar mucho y actividad física ligera aquella con las mismas características pero con intensidades menores.

⁶⁴⁸ El IMC es el resultado de dividir el peso en kilogramos sobre el cuadrado de la talla en metros (kg/m²) y define como sobrepeso un IMC mayor a 25 kg/m² y obesidad un IMC mayor a 30 kg/m².

⁶⁴⁹ Este método consiste en identificar y marcar mediante palpación el punto medio entre la cresta del hueso iliaco y la última costilla de ambos costados, se procede a colocar la cinta métrica sobre esta marca alrededor de la cintura

de 53 a 57 años. Se presenta en todos los estratos socioeconómicos, siendo mayor en el área urbana (ICBF - ENSIN, 2005).

Uno de los factores determinantes del sobrepeso y la obesidad es la alimentación; y en especial el incremento en el consumo de grasas saturadas y de comidas con alto contenido calórico. La ENSIN 2005 mostró que el 40,5% de la población colombiana presenta un exceso en la ingesta de carbohidratos. A escala regional, la región Oriental presenta el mayor porcentaje de exceso en el consumo de carbohidratos (53,3%), seguido por la región Pacífica (48,1%)⁶⁵⁰.

Consumo de tabaco. De acuerdo con los datos de la ENS 2007, el 35,2% de la población ha consumido tabaco alguna vez en su vida, el 18,1% ha fumado como mínimo 100 cigarrillos en su vida y el 12,1% manifestó haber consumido en los últimos 30 días previos a la encuesta. Del total que manifestó haber fumado alguna vez, el 19,4% ha tenido alguna vez el hábito de fumar en su vida, el 10,8% son fumadores actuales y el 8,6% ex consumidores. Es de señalar que los estratos 4, 5, 1 y sin estrato tienen las mayores proporciones de consumo de media y alta intensidad. Sin embargo se evidencia mayor cronicidad en el estrato 5 y en “sin estrato”, tanto en consumidores actuales, como en ex consumidores. Los principales departamentos donde se reportan las mayores prevalencias de uso de cigarrillo son: Medellín y Área Metropolitana, Risaralda, Vaupés, Bogotá, Caldas, Resto Antioquia, Tolima, Quindío, Nariño, Chocó.

Consumo de alcohol: según la ENS 2007, más del 80% de la población mayor de 20 años ha consumido alguna vez en la vida alcohol, un tercio lo ha hecho en los últimos 30 días de aplicada la encuesta, y uno de cada cinco colombianos había tomado intensamente alcohol en los quince días previos a la encuesta. El consumo de los últimos 30 días y el consumo intenso se dan principalmente en los jóvenes de 20 a 24 años momento en el cual empiezan a disminuir con la edad.

Un tercio de la población que reportó hábito de consumo, consume todas las semanas al menos un día. El 7,7% consume alcohol 3 o más días a la semana, comportamiento observado en los adultos entre los 45 y 59 años, -principalmente en el rango entre 50 y 54 años-. El consumo de 1 o 2 días a la semana lo hacen mayoritariamente los jóvenes de 15 a 24 años. En ambos casos el consumo se da más en hombres, sin embargo la diferencia se hace pequeña cuando el consumo es más intenso.

Por nivel socioeconómico, el estrato seis presenta las mayores prevalencias de consumo en los últimos 30 días y consumo intenso en los últimos quince días, las menores proporciones de consumo se dan en los estratos 1 y 5. La distribución del

⁶⁵⁰ Un análisis de la alimentación de la población colombiana se presenta en el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional que menciona este Plan.

consumo intenso en los últimos 15 días es similar entre estratos. El consumo es más prevalente en los lugares más urbanizados.

El 1,3% de la población Colombiana tiene una posible dependencia alcohólica –según el instrumento tamiz CAGE–, y el 2,6% un consumo perjudicial, para ambos casos los hombres cuadruplican las proporciones presentadas por las mujeres. El consumo perjudicial aumenta con la edad, la dependencia alcohólica es muy similar entre los 20 y los 54 años, momento en el que decrece.

Caldas, Meta, Medellín y el Área Metropolitana tienen las proporciones mayores de posible dependencia alcohólica. Si se comparan los 10 primeros departamentos con dependencia y los 10 primeros con prevalencia de los últimos 30, sólo 4 departamentos cumplen con ambas situaciones: Tolima, Guaviare, Meta y Chocó.

Avances en la política de prestación de servicios

En comparación con otros países Colombia cuenta con 1,4 camas por habitante, una relación superior a países como Ecuador, Bolivia, Paraguay y Venezuela entre otros, pero inferior a Chile, Brasil, Estados Unidos, Canadá, Argentina. Así en 2009 el país tenía cerca de 65.424 camas habilitadas, de las cuales el 44% son camas de la red pública y el resto de instituciones privadas o mixtas⁶⁵¹. En este sentido la oferta de servicios de salud en el sistema ha sido desarrollada entre entidades públicas y privadas, cuya responsabilidad primordial recae en las entidades administradoras de planes de beneficios que definen redes de atención con unos u otros prestadores. En este contexto, el Gobierno definió la política de prestación de servicios promoviendo los ejes de acceso calidad y eficiencia.

Acceso. Los indicadores de acceso se asocian en general al número de médicos o camas por habitantes, sin embargo dichos indicadores no muestran los avances, esfuerzos y resultados efectivos en el acceso a la prestación de servicios de salud. Dado lo anterior a continuación se muestran una serie de indicadores que permite visualizar el acceso desde la perspectiva de la reducción de barreras, incremento en consultas generales, hospitalización, control prenatal y atención del parto institucional.

El estudio *Avances y Desafíos de la Equidad en salud del sistema colombiano*, evidencia, en líneas generales, el avance en la reducción de las barreras de acceso en la prestación de servicios de salud por parte de la población más pobre –en particular producto de la implementación del régimen subsidiado–. El estudio encontró que cerca del 75% que reportaban necesitar un servicio de salud y tenían la condición de no aseguradas no accedían a un médico por falta de dinero, mientras que menos del 25% de los afiliados al régimen subsidiado no asistieron por la misma razón (DNP y otros, 2007).

⁶⁵¹ Cálculos DNP conforme a base de registro de prestadores de servicios de salud del MPS 2009.

En relación con las consultas entre 2003 y 2008, según las encuestas de calidad de vida efectuadas por el DANE en los respectivos años: (1) se observa un incremento de cerca del 20% en la consulta al médico u odontólogo por prevención. Para los niños menores de 5 años el incremento fue del 15,7% y para los mayores de 60 años fue del 32,36%; (2) las consultas al médico o especialista aumentaron el 54,7%. Para los niños menores de 5 años el aumento fue del 40% y para los mayores de 60 años fue del 54,6%. Cabe señalar que todos los grupos de edades aumentaron el acceso a las consultas.

Respecto de las hospitalizaciones entre 2003 y 2008, según las encuestas de calidad de vida del DANE de los respectivos años se observa un incremento de cerca del 7,6%. Si bien todos los grupos de edad muestran un incremento en las hospitalizaciones, los menores de 5 años y las(os) jóvenes son los grupos que presentan un mayor aumento, el 16,5% y el 23,3%, respectivamente.

Por otra parte, los indicadores de control prenatal —mínimo cuatro controles al año—, y el parto institucional son indicadores que permiten determinar que para las madres gestantes el acceso ha sido positivo. Mientras que, en 1998 tan sólo el 65% de las madres gestantes —con hijo nacido vivo—, se les realizaba 4 o más controles prenatales, en 2008 dicho porcentaje ascendió a un 83,6%. De igual manera, en el mismo periodo analizado, se han dado mejoras en la atención del parto institucional, se registra incremento en cerca de 5 puntos porcentuales de dicha atención, pues se pasó de un 93,1% a un 98,1% (DANE).

Si bien hay avances, también existen problemas. Una evaluación de las EPS, ha concluido entre otros aspectos que en “el componente de acceso a los servicios presentó variación positiva, respecto al estudio anterior. Sin embargo, las variables de información sobre red de prestadores, información sobre servicios a que tienen derecho e invitación a programas de promoción y prevención presentan indicadores bajos” y precisa que “el 43,7% de los afiliados manifiestan que la EPS a la cual pertenecen no les da la suficiente información sobre la red de prestadores que tienen contratada”. Así mismo, el grado de satisfacción con la red de prestadores proporcionada por las EPS es calificado entre satisfecho y completamente satisfecho por el 69,5% de los usuarios del régimen contributivo, el 72,3% en el subsidiado y en total el 71,1% (Defensoría del Pueblo, 2009).

Se ha considerado, como una de los limitantes del acceso el gasto de bolsillo de las familias, así en términos comparados con algunos países de América Latina se ha concluido que:

En todos los países el gasto catastrófico parece estar más asociado a gastos de bolsillo altos más que a hogares con escasa capacidad de pago. En cuatro países, Brasil, Chile, *Colombia* y México, un hogar con un alto peso del Gasto Bruto en

Salud puede gastar más de 10 veces lo que gasta un hogar promedio". "El gasto catastrófico parece estar asociado a gastos de hospitalización y gastos en medicamentos, más que a consultas generales y profesionales. Los gastos catastróficos están asociados a eventos hospitalarios, fenómeno que permite segmentar a los siete países en tres grupos. Por un lado, tenemos a Chile y México. En estos países un hogar que experimenta un evento hospitalario puede ver crecer su razón gasto a capacidad de pago en 5 y 6 veces respectivamente. En *el medio tenemos a Argentina, Brasil, Colombia* y Ecuador, en los que *la razón gastos a capacidad de pago crece entre 2 y 3 veces*. Finalmente, en Uruguay, un hogar que experimenta un evento hospitalario sólo ve aumentar su razón de gasto a capacidad de pago en apenas un 20% (CEPAL, 2008).

Finalmente, la información que se dispone de la red pública muestra que existe un incremento en la producción de los hospitales públicos, aspecto que refleja avances significativos. Por ejemplo, los egresos entre 2007 y 2009 se incrementaron en el 1,9%. Cabe resaltar que del total de egresos en 2009 el 48% se dio en la población afiliada al régimen subsidiado (en 2007 era el 41%)⁶⁵².

Adicionalmente, el sector ha avanzado en el mejoramiento de la oferta en condiciones de difícil acceso, a través de la implementación de telemedicina en zonas de difícil acceso. En 2008 se efectuó una primera fase con 60 instituciones en la modalidad de tele-básica, en 2009 se incluyeron 30 IPS más y en 2010 entraron 50 adicionales, para 140 IPS públicas, en lugares apartados en 29 departamentos del país. De igual forma se fortaleció el recurso humano en salud, al respecto el gobierno ha trabajado en: (1) apoyo a la relación docente asistencia, (2) apoyo en la definición de parámetros y mecanismos de verificación y evaluación de los requisitos básicos para el funcionamiento de los programas de formación; (3) Programa Becas Crédito, y (4) servicios social obligatorio para garantizar una contribución de los profesionales en zonas o poblaciones desprotegidas, para recién egresados, sin embargo, se resalta el déficit de recursos humano especializado en especial en algunas regiones del país donde es requerido, conforme a sus condiciones en el mercado (Cendex - PUJ, 2008).

Calidad. Dado que el acceso en términos del uso se ve condicionado por factores como la mala calidad, se ha avanzado en la consolidación Sistema Obligatorio de Garantía de la Calidad, con cuatro componentes: (1) Sistema Único de Habilitación, con condiciones básicas de operación de los prestadores, logrando consolidar el registro de entidades prestadoras de servicios y la verificación gradual de estas condiciones por parte de los departamentos y distritos; (2) Auditoría para el mejoramiento de la calidad; (3) Acreditación con condiciones superiores

⁶⁵² Datos reportados por las IPS públicas conforme al decreto 2193 de 2004, base corte a mayo de 2009.

de calidad dentro de la cual hay veintidós IPS de las cuales nueve son públicas⁶⁵³; y (4) consolidación y avance en el Sistema de Información para la Calidad, cuyos resultados apuntan a la construcción de un sistema con indicadores trazadores, con reporte periódico, conforme a los cuales se resalta mejoras en las instituciones prestadoras de servicios 2007-2009 en la oportunidad en la asignación de citas de consulta medicina general de 2,6 días en 2007 a 2,4 en 2009 y la oportunidad en la realización de cirugía programada de 12,6 días a 11,7, sin embargo, hay descensos en la oportunidad en la atención de medicina especializada que paso de 7,5 días a 10 días y la oportunidad en la atención de urgencias de 26,2 minutos a 28,5 minutos (Observatorio de Calidad de la Atención en salud , 2010). Vale mencionar que además se ha promovido la Política Nacional de Seguridad del Paciente, diseñada y desplegada con el propósito de prevenir y reducir la ocurrencia de eventos adversos en las instituciones prestadoras y aseguradoras.

Eficiencia. Ante todo es preciso señalar que la información de Instituciones Prestadoras de Servicios (IPS) privadas no existe, por ello en el PND se recomienda desarrollar una estrategia en este sentido, así que sólo hay disponible el análisis en relación con las IPS públicas. En términos eficiencia, entre 2002 y 2005 se observaron resultados de la evaluación de eficiencia ínter temporal (DNP, 2007), desarrollada al interior de las IPS públicas (dado que no hay información de las privadas), comparando los resultados de las instituciones reorganizadas en términos de eficiencia técnica relativa, donde se concluye que las instituciones reorganizadas son más eficientes, sin embargo, las instituciones no reorganizadas han venido mejorando en eficiencia. En términos de resultados financieros la información reportada por las IPS públicas⁶⁵⁴ muestra que han aumentado su déficit consolidado total con recaudos, no obstante las IPS reorganizadas lo han disminuido en un 61% entre 2007 y 2009, en tanto que las IPS No reorganizadas lo han duplicado. Los pasivos existentes en las IPS públicas ascienden a \$2 billones, han crecido el 3,4% entre 2009 y 2007, no obstante en las instituciones reorganizadas lo han disminuido un 39%. En este sentido, el Gobierno ha apoyado la eficiencia con procesos de asistencia técnica, actualización

⁶⁵³ Las IPS acreditadas son: instituto del Corazón (Bucaramanga), Hospital Pablo Tobón Uribe de Medellín, y Hospital General de Medellín Luz Castro Gutiérrez de Medellín, ESE Hospital del Sur de Itagüí, Hospital Pablo VI de Bosa en Bogotá, Centro Policlínico del Olaya Bogotá, Centro médico Ibanaco de Cali, Comunidad Hermanas Dominicas Clínica Vista Hermosa de Medellín, Clínica de Occidente de Bogotá, Hospital Universitario Fundación Santa Fe de Bogotá, Fundación Valle de Lili de Cali; Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta de Bogotá, Clínica oftalmológica de Cali; Hospital Nazaret de Bogotá; Hospital departamental Psiquiátrico Universitario de Cali; Laboratorio Clínico Continental de Barranquilla, Fundación Cardioinfantil de Bogotá, Fundación Hospitalaria San Vicente de Paul de Medellín, Hospital Manuel Uribe Ángel de Envigado y Fundación Oftalmológica de Santander Clínica Calos Ardila Lule Foscal de Bucaramanga, Hospital Universitario departamental de Nariño.

⁶⁵⁴ Conforme a la información reportada por las IPS Públicas según el Decreto 2193 de 2004.

tecnológica, el desarrollo de Zonas francas en salud, así como, proceso de seguimiento y evaluación, para la retroalimentación de la política.

Estrategias diferenciadas

Si bien las estrategias del sector salud son universales —aseguramiento, acceso, salud pública vacunación y calidad en la prestación de los servicios—, para lograr reducir las diferencias regionales será necesario avanzar en acciones no asociadas directamente al sector salud (reducción de la pobreza, incremento en los años de educación, acueducto y alcantarillado, entre otros). Sin embargo, en aquellos departamentos donde la mortalidad materna, mortalidad infantil y en la niñez son altas (figuras A IV–1- A IV–3) las acciones se enfocarán al fortalecimiento de la estrategia AIEPI, al mejoramiento del acceso a los servicios y la implementación del modelo de atención integral infancia (sección IV.A.1: *Primera infancia, niñez y adolescencia*), al mejoramiento del acceso a los servicios de salud y la calidad de los mismos, en especial en los programas de control prenatal, así como acciones de capacitación a parteras, y actualización de conocimientos a los profesionales de la salud; y de controles de crecimiento y desarrollo.

Como estrategia general se espera que a “...2014, 260 poblaciones rurales tendrán acceso a atención médica básica, de estas 90 poblaciones contarán adicionalmente con unidades de cuidado intermedio a través de la prestación de servicios de telemedicina beneficiando así a la población colombiana que reside en lugares de difícil acceso de nuestra geografía” (Proyecto Vive Digital Colombia, 2010).

Mortalidad infantil y en la niñez

En los departamentos del Chocó, Cauca, Nariño, Arauca, Vichada, Guaviare, Guainía, Vaupés y Amazonas se presentan las mayores tasas de mortalidad infantil y en la niñez. Las estrategias que deberán desarrollarse son:

- El fortalecimiento de la estrategia AIEPI (Atención Integral a las Enfermedades Prevalentes de la Infancia) iniciará por estos departamentos.
- Mejorar la cobertura y calidad de la información. El DANE deberá avanzar en el registro oportuno de las estadísticas vitales, y en particular para el grupo Amazonas —Amazonas, Guainía, Guaviare, Vichada y Vaupés—, deberá diseñar un mecanismo que permita tener información detallada para cada departamento y no agregada, tal como se presenta hoy.
- Avanzar en la cobertura de acueducto y alcantarillado en el grupo Amazonas, La Guajira, Cauca, Cesar y Magdalena, departamentos que presentan las mayores tasa de mortalidad por EDA.

Mortalidad materna

Los departamentos del Grupo Amazonía, Cauca, Caquetá, Putumayo, Meta, Chocó, Boyacá, Arauca, Córdoba, Sucre, Magdalena y La Guajira presentan las mayores tasas de mortalidad materna. Las estrategias para reducir las muertes maternas deben centrarse en el acceso universal⁶⁵⁵ a controles prenatales de calidad; para el efecto será necesario:

- Realizar un Plan de seguimiento, control y prevención de la mortalidad materna con las EPS que presentan las mayores muertes maternas⁶⁵⁶: Cabe señalar que todas las EPS deben vincularse a este plan, pero su implementación y seguimiento iniciará por las presenten las mayores tasas.
- Acompañamiento y asistencia técnica al personal especializado en los diferentes niveles de atención⁶⁵⁷, a los prestadores de servicios de salud, públicos y privados, para mejoramiento de la calidad en atención para madres gestantes e infantes.
- Fortalecer la Política de Telesalud en sus cuatro componentes: Telemedicina, Teleeducación, Epidemiología, y gestión y administración. Teniendo en cuenta alianzas de instituciones públicas y privadas, que permitan llegar con un mejor servicio a estas regiones de difícil acceso. Esto debe ir acompañado de una estrategia de continua capacitación y actualización al personal que presta los servicios de Telesalud, en el uso de las herramientas que le permiten prestar el servicio, también mediante el uso de las TIC.
- Diseñar e implementar estrategia que permitan mejorar el control prenatal, se exploraran alternativas como telemedicina, capacitación de parteras (según corresponda) o brigadas extramurales.
- Seguimiento y control sobre los prestadores de servicios en dichos departamentos.

⁶⁵⁵ Según el SIVIGILA, en el año 2009, El 46,9% de los casos de muertes maternas no accedió a controles prenatales, el 20,6% no tuvo seguimiento dado que sólo asistieron a 3 controles prenatales, de las que accedieron a controles prenatales el 40% fueron atendidos por médico general, el 12,8% por ginecobstetra, el 31% fueron atendidos en IPS de primer nivel de atención, el 12,8% en IPS de segundo nivel, en el 60% de los casos que accedieron a control prenatal se clasificó el riesgo obstétrico.

⁶⁵⁶ Según el SIVIGILA, en el año 2009, el 56% de las muertes maternas correspondieron a afiliadas al régimen subsidiado, y el 23% al contributivo.

⁶⁵⁷ A pesar de que los casos de muertes maternas accedieron en un alto porcentaje en instituciones (85,8%), la mayoría en IPS de segundo nivel, atendidas por especialista (ginecobstetra), prevalecen fallas en la atención, teniendo en cuenta que el 90% de las causas de muerte materna obedecieron a toxemia y la hemorragias del parto, eventos para los cuales se cuenta con tecnología básica para el manejo de las mismas, como normas y guías de manejo –atención complicaciones del embarazo, atención del parto, postparto y del recién nacido, guía del manejo de las hemorragias, y problemas hipertensivos en el embarazo establecidas en la Resolución 412–, e insumos requeridos: medicamentos antihipertensivos, bancos de sangre; sin embargo, no hay la aplicación correspondiente de esta tecnología básica en las Instituciones Prestadoras de Salud, que de acuerdo a la investigación de casos obedece a serias dificultades de tipo administrativo y financieros entre aseguradores y prestadores.

- Estrategias educativas en las comunidades para inducir demanda, socializar derechos y deberes e identificar factores de riesgo.
- Promover el cumplimiento de derechos y deberes de la Gestante por parte de los prestadores de servicios.
- Fortalecer el sistema de vigilancia en salud pública en estos departamentos, a través del análisis y seguimiento de cada uno de los casos de muerte materna.

No obstante estas estrategias, es indispensable realizar un estudio que permita identificar los cuellos de botella que generan retraso en estos indicadores, y definir estrategias para acelerar el cumplimiento de las metas de estos indicadores en el marco de los objetivos de desarrollo de milenio.

Tabla A IV-0-1

Metas

Tasa Mortalidad Infantil - Ajustada - Departamental. 2008-2014			Tasa Mortalidad de la niñez - Ajustada - Departamental. 2008-2014		
Años	2008	2014	Años	2008	2014
Antioquia	18,68	15,91	Antioquia	22,76	18,49
Atlántico	23,93	23,51	Atlántico	27,03	24,55
Bogotá	16,49	13,77	Bogotá	17,96	13,30
Bolívar	41,18	39,80	Bolívar	50,14	45,69
Boyacá	23,19	20,12	Boyacá	28,55	23,12
Caldas	14,95	12,50	Caldas	18,05	14,09
Caquetá	39,93	37,12	Caquetá	52,42	46,33
Cauca	46,55	41,98	Cauca	59,65	51,99
Cesar	38,10	35,56	Cesar	45,64	39,84
Córdoba	35,19	33,57	Córdoba	45,40	42,64
Cundinamarca	24,84	22,92	Cundinamarca	29,15	25,88
Chocó	73,75	66,58	Chocó	95,89	79,12
Huila	29,54	26,20	Huila	39,19	34,48
La Guajira	38,64	36,17	La Guajira	47,92	43,61
Magdalena	32,18	30,58	Magdalena	39,08	35,80
Meta	34,64	31,32	Meta	42,74	38,06
Nariño	43,64	39,16	Nariño	56,51	51,68
Norte de Santander	23,79	21,18	Norte de Santander	27,73	24,32
Quindío	15,45	12,04	Quindío	18,88	13,81
Risaralda	16,96	13,57	Risaralda	20,82	15,40
Santander	22,07	20,24	Santander	24,84	20,40
Sucre	27,60	26,01	Sucre	33,89	32,19
Tolima	22,24	20,30	Tolima	27,90	24,29

**Tasa Mortalidad Infantil - Ajustada -
Departamental. 2008-2014**

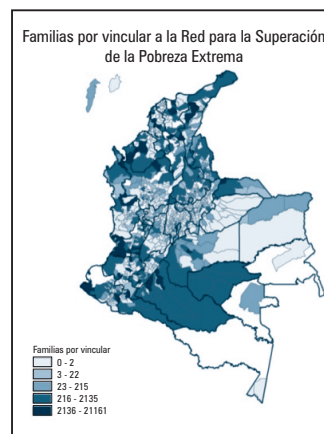
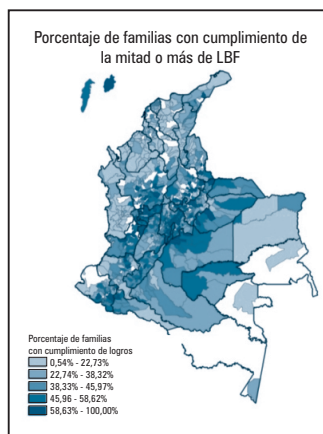
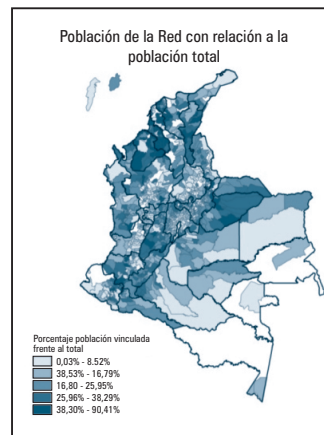
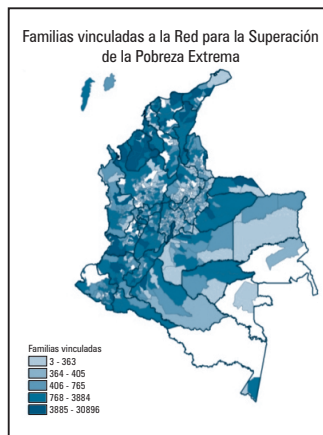
Años	2008	2014
Valle del Cauca	15,93	14,52
Arauca	52,25	49,91
Casanare	37,38	35,99
Putumayo	36,09	33,62
San Andrés y Providencia	18,09	16,97
Grupo Amazonía	42,35	41,39
NACIONAL	20,6	17,15

Fuente: DANE - EE.VV., cálculos DANE.

**Tasa Mortalidad de la niñez - Ajustada -
Departamental. 2008-2014**

Años	2008	2014
Valle del Cauca	19,32	15,95
Arauca	66,04	58,85
Casanare	45,73	42,39
Putumayo	49,79	44,62
San Andrés y Providencia	23,26	21,14
Grupo Amazonía	53,21	50,42
NACIONAL	24,89	19,61

Fuente: DANE - EE.VV., cálculos DANE.

Anexo IV.B.1-1**Mapas de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema, por Departamentos**

Anexo IV.B.1-2

Reporte de beneficiarios de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema del Registro Único de Afiliados a agosto de 2010

Núm.	Nombre programa	Universo por edad	Personas de la Red atendidas	Porcentaje
1	Adulto mayor fondo de solidaridad pensional - Subcuenta de solidaridad – PSAP	298.326	9.662	3,24%
2	Adulto mayor fondo de solidaridad pensional - Subcuenta de subsistencia – PPSAM	298.326	71.077	23,83%
3	Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor Juan Luis Londoño Desplazados	298.326	13.017	4,36%
4	Vivienda de interés social	1.932.903	84.017	4,35%
5	Familias en Acción	3.153.362	1.202.970	38,15%
6	Familias guardabosques	1.932.903	24.745	1,28%
7	Jóvenes rurales	484.254	29.700	6,13%
8	Jóvenes en Acción	340.372	2.962	0,87%
9	Formación para Población Desplazada	2.234.789	77.140	3,45%
10	Subsidio Económico para el adulto mayor	298.326	47	0,02%
11	Subsidio integral para la conformación de empresas básicas agropecuarias atención desplazados	1.932.903	1.367	0,07%
12	Titulación de baldíos a nivel nacional	1.932.903	5.246	0,27%
13	Generación de Ingresos Vulnerables	1.932.903	12.949	0,67%
14	Red de Seguridad Alimentaria (ReSA)	1.932.903	121.004	6,26%
15	Formación complementaria	2.234.789	43.311	1,94%
16	Formación titulada	2.234.789	6.517	0,29%
17	Oportunidades rurales - Servicios técnicos	1.932.903	1.747	0,09%
18	Alianzas productivas	1.932.903	750	0,04%
19	Subsidio de Vivienda Rural	1.932.903	28.467	1,47%
20	Servicio Público de Empleo	2.234.789	91.009	4,07%
21	Matrícula del Sector Oficial	865.784	579.582	66,94%
22	Subsidio a la matrícula	2.234.789	3.841	0,17%
23	Incentivo	2.234.789	396	0,02%
24	Mujer Cabeza de Familia Microempresaria	1.932.903	2.048	0,11%
25	Hábitat y vivienda	1.932.903	4.071	0,21%
26	Proyectos Productivos ADAM	1.932.903	3.910	0,20%
27	Proyectos Productivos MIDAS	1.932.903	21.197	1,10%
28	Programas de Paz y Desarrollo	1.932.903	11.744	0,61%
29	Generación de Ingresos para Población Desplazada	1.932.903	18.832	0,97%
30	Laboratorios de Paz	1.932.903	6.344	0,33%
31	Conciliación en Derecho	1.932.903	3.160	0,16%
32	Registro para la localización de personas con discapacidad	3.153.362	64.960	2,06%
33	Registro de población Desplazada	3.153.362	346.577	10,99%
34	Matrícula Privada	865.784	21.637	2,50%

Núm.	Nombre programa	Universo por edad	Personas de la Red atendidas	Porcentaje
35	Iniciativas de Inclusión Social con Enfoque Psicosocial (ISEP)	3.153.362	408	0,01%
36	Desarraigados	3.153.362	250	0,01%
37	Primera Infancia	235.373	17.044	7,24%
38	Educación superior	1.932.903	9.078	0,47%
39	Materno Infantil	235.373	1.796	0,76%
40	Hogar Comunitario – FAMI	15.730	7.174	45,61%
41	Medio tiempo	235.373	733	0,31%
42	Múltiples tiempo completo	235.373	1.040	0,44%
43	Múltiple medio tiempo	235.373	79	0,03%
44	Grupales tiempo completo	235.373	3.784	1,61%
45	Grupal Medio tiempo	235.373	289	0,12%
46	Hogares Comunitarios de Bienestar Empresariales	235.373	107	0,05%
47	Hogares Comunitarios de Bienestar Empresariales	235.373	5.550	2,36%
48	Hogares infantiles	235.373	6.119	2,60%
49	Lactantes y preescolares	235.373	105	0,04%
50	Jardines Comunitarios	235.373	2	0,00%
51	Desayunos Infantiles Tipo I	235.373	63.673	27,05%
52	Recuperación nutricional	235.373	8.005	3,40%
53	Clubes Juveniles y Prejuveniles	743.298	11.137	1,50%
54	Almuerzos	865.784	75.311	8,70%
55	Desayunos	865.784	185.984	21,48%
56	Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor Juan Luis Londoño	298.326	99.226	33,26%
57	Raciones alimentarias de emergencia	3.153.362	2.438	0,08%
58	Hogares sustitutos para niñez en situación de peligro o abandono	1.101.157	6	0,00%
59	Subsidios condicionados en nutrición	300.349	94.331	2,99%
60	Atención en unidades móviles	3.153.362	1.825	0,06%
61	Fortalecimiento al componente pedagógico y la atención integral a la primera infancia	235.373	9.149	3,89%
62	Vivienda con Bienestar	3.153.362	21.933	0,70%
63	Leche para todos	235.373	5.616	2,39%
64	Tradicionales Empresariales tiempo completo	235.373	344	0,15%
65	Familiar medio tiempo	235.373	17.444	7,41%
66	Familiar tiempo completo	235.373	28.431	12,08%
67	Familiar jornada alterna	235.373	11	0,00%
Total atendidos			3.594.425*	

Fuente: Ministerio de la Protección Social, septiembre de 2010.

* Se refiere al número de servicios otorgados a la población de la Red. El número de personas únicas de la Red que fueron atendidas por programas de asistencia social es de 1.955.664.

Con base en el Registro Único de Afiliados del Ministerio de la Protección Social a Agosto 2010, de las 3.153.362 personas acompañadas por la Red para la superación de la pobreza extrema⁶⁵⁸, el 62% (1.955.664 personas) ha recibido algún programa de asistencia social.

Sólo 4 de los 67 programas, presentan niveles superiores al 30% de beneficiarios de la Red y la mitad de los programas focalizan la asignación de su oferta por debajo del 1%. Para calcular la focalización se estimaron los rangos de edad que le aplican a cada programa. Es posible que varios programas apunten a un mismo rango de edad.

Anexo IV.B.1–3

Estado de Línea Base Familiar Nacional

Dimensión	Logro	Nacional		
		Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)
Identificación	1. Documentos de identificación	1.500.000	365.972	24,40%
	2. Libreta militar	917.804	820.887	89,40%
	3. Información de SISBEN	1.500.000	1.403.774	93,60%
Ingresos y Trabajo	4. Sustento de adultos mayores	310.868	214.642	69,00%
	5. Ocupación o sustento (mayores de 15 años)	1.164.375	339.394	29,10%
	6. Capacidades personales para la empleabilidad	1.162.935	1.136.130	97,70%
	7. Activos del hogar para desarrollar actividad productiva	1.150.899	1.124.094	97,70%
	8. Atención Integral a niños	438.396	270.641	61,70%
Educación y Capacitación	9. Vinculación de niños al sistema educativo	929.591	207.850	22,40%
	10. Alfabetización de adultos	1.411.496	354.426	25,10%
	11. Educación superior o formación para el trabajo	539.570	358.717	66,50%
	12. Trabajo infantil	853.030	48.028	5,60%
	13. Afiliación en salud	1.500.000	383.539	25,60%
Salud	14. Acceso a promoción en Salud	1.500.000	475.346	31,70%
	15. Conocimiento de métodos de planificación	1.499.327	482.710	32,20%
	16. Vacunación de niños	415.763	218.407	52,50%
	17. Atención de mujeres gestantes	40.620	14.814	36,50%
	18. Detección temprana de alteraciones de crecimiento	749.970	254.383	33,90%

⁶⁵⁸ Información de Acompañamiento Familiar Red para la superación de la pobreza extrema con corte marzo 2010 cargado al RUAF.

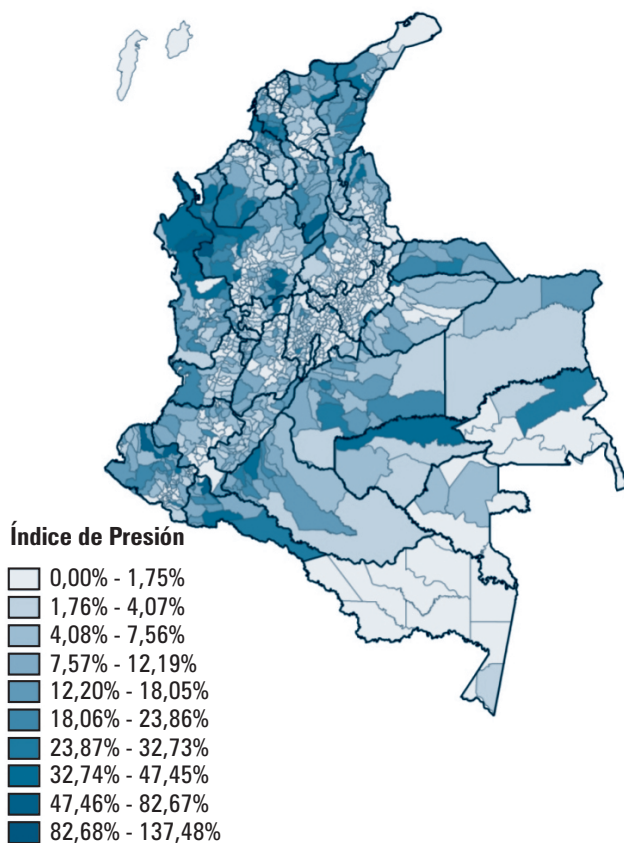
Dimensión	Logro	Nacional		
		Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)
Salud	19. Prevención de cáncer de cuello uterino y mama	1.268.684	954.791	75,30%
	20. Rehabilitación y ayudas técnicas de discapacitados	378.693	269.290	71,10%
Nutrición	21. Hábitos para la alimentación	1.500.000	938.527	62,60%
	22. Consumo de alimentos variados y de manera saludable	1.499.992	1.496.703	99,80%
	23. Lactancia materna exclusiva	42.996	20.791	48,40%
Habitabilidad	24. Agua potable	1.500.000	581.571	38,80%
	25. Manejo de basuras	1.500.000	427.606	28,50%
	26. Sistema de energía convencional o alternativa	1.500.000	197.741	13,20%
	27. Espacios diferenciados en la vivienda	1.500.000	628.994	41,90%
	28. Hacinamiento	1.500.000	908.095	60,50%
	29. Pisos de la vivienda	1.500.000	495.682	33,00%
	30. Implementos para dormir y alimentarse	1.500.000	686.573	45,80%
	31. Sistema de comunicaciones	1.500.000	721.292	48,10%
	32. Materiales adecuados de la vivienda	1.500.000	1.201.568	80,10%
	33. Iluminación, ventilación natural y privacidad	1.500.000	1.179.532	78,60%
	34. Seguimiento al Plan Familiar	1.500.000	1.500.000	100,00%
Dinámica Familiar	35. Atención víctimas de violencia intrafamiliar y sexual	1.500.000	1.228.677	81,90%
	36. Participación comunitaria	1.499.691	926.769	61,80%
	37. Pautas de crianza humanizada	516.837	326.421	63,20%
	38. Normas de convivencia familiar y resolución de conflictos	1.500.000	1.076.383	71,80%
	39. Cuidado de la persona en situación de discapacidad	391.364	248.291	63,40%
Bancarización y Ahorro	40. Ahorro de la familia	1.500.000	1.431.982	95,50%
	41. Conocimiento de servicios financieros	1.500.000	113.607	7,60%
	42. Crédito (mecanismos formales o grupos de ahorro y crédito)	221.981	116.292	52,40%
Acceso a la Justicia	43. Conocimiento de mecanismos de resolución de conflictos	1.497.722	1.175.653	78,50%
	44. Atención de operadores de justicia	117.447	41.356	35,20%
	45. Acompañamiento a familia en situación de desplazamiento	329.636	0	0,00%

Anexo IV.B.2-1

Mapas sobre población víctima del desplazamiento forzado por la violencia

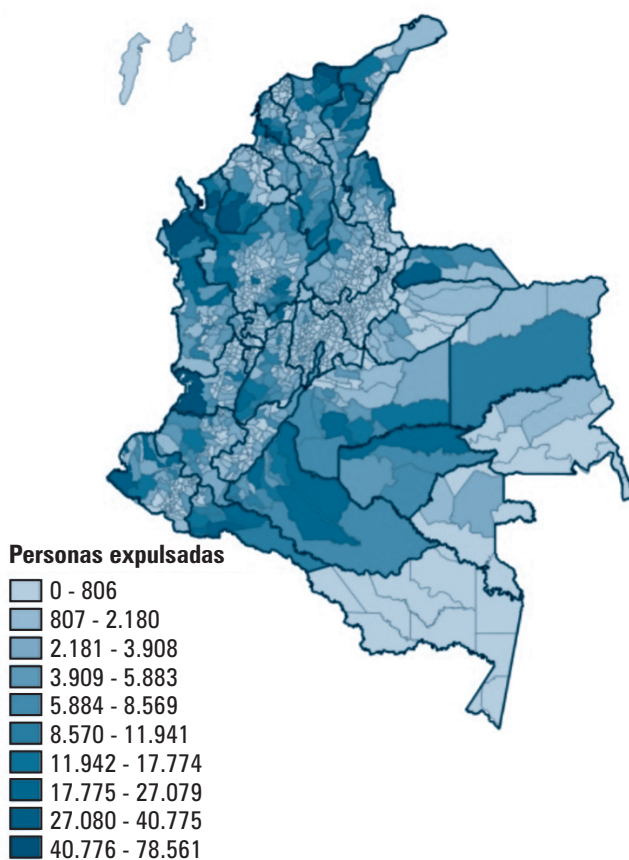
Figura A IV-5

**Índice de presión de recepción de población víctima
del desplazamiento forzado por la violencia**



Fuente: Construcción DNP-GPE.
Datos: RUPD (31 de julio de 2010).

Figura A IV–6

Expulsión de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia

Fuente: Construcción DNP-GPE.
 Datos: RUPD (31 de julio de 2010).

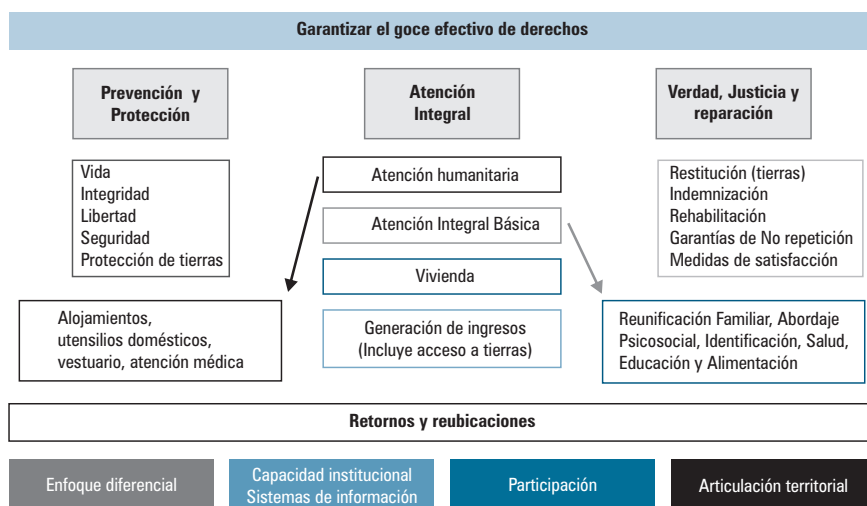
Anexo IV.B.2-2. Resultados IGED

Análisis de Estado de GED en el Territorio

Departamento	AI	AHE	IDENT	EDUC	Afiliación	A Psicos.	Aliment.	Reunif.	VIV	SEG	LIB	INT	VIDA	TGP	TO	TD
Amazonas/ Putumayo	80,62	38,12	95,18	68,65	88,34	64,27	85,20	100,00	6,73	84,93	98,32	86,58	98,47	59,18	48,44	18,16
Antioquia	63,60	20,54	97,54	81,76	84,82	51,66	86,57	93,59	23,39	93,78	97,86	91,19	98,85	52,11	39,47	24,27
Arauca/Vichada	76,57	14,60	97,19	73,88	81,60	48,49	94,64	77,17	14,95	96,93	99,40	94,86	99,00	56,17	44,55	20,68
Atlántico	68,99	18,25	97,47	86,73	86,38	80,31	91,06	100,00	3,45	97,90	98,94	98,06	99,49	58,76	47,18	19,71
Bogotá	68,17	67,63	95,26	71,57	65,94	72,31	92,07	96,49	16,77	88,08	98,21	84,70	99,45	56,61	46,06	18,62
Bolívar	84,65	33,64	91,08	75,31	87,87	64,80	97,01	100,00	5,92	92,98	97,79	91,40	99,60	51,68	44,19	14,50
Boyacá/ Cundinamarca	81,55	37,16	95,13	75,19	76,80	61,48	95,55	94,02	22,64	94,54	99,20	89,96	99,29	57,91	45,36	21,68
Caldas/Quindío/ Risaralda	73,82	65,37	96,33	78,78	87,28	62,16	92,16	98,77	32,12	92,89	97,44	91,87	99,26	55,80	42,12	24,52
Caquetá	77,65	27,15	94,83	71,63	89,72	73,38	85,19	100,00	6,07	93,20	97,88	95,05	98,96	56,46	43,12	23,63
Cauca	87,99	24,08	98,33	74,71	79,65	53,08	90,50	93,73	19,88	88,42	99,43	95,07	98,98	58,78	50,20	14,61
Cesar	79,28	38,12	94,79	75,61	87,11	54,48	91,62	100,00	15,80	95,81	98,68	95,29	100,00	56,15	49,11	12,55
Chocó	76,02	18,18	93,15	77,47	97,11	51,20	92,58	90,28	5,35	94,27	97,85	97,54	98,69	48,58	40,31	17,01
Córdoba	92,33	20,87	94,63	81,79	72,04	40,88	98,71	100,00	6,75	96,77	96,54	97,02	97,97	54,20	46,15	14,85
Guainía/Guaviare/ Vaupés	71,31	8,65	93,26	71,20	92,44	58,67	81,38	100,00	1,16	94,09	95,97	93,19	99,73	57,81	46,51	19,56
Huila/Tolima	77,09	48,82	96,99	74,26	80,66	48,03	97,49	37,96	33,38	89,61	98,79	79,33	98,73	60,18	49,33	18,03
La Guajira	43,69	44,48	96,02	72,63	89,99	64,60	96,58	100,00	1,24	94,36	97,87	92,70	98,75	59,57	51,83	12,98
Magdalena	75,71	34,04	94,72	79,13	93,09	39,16	92,44	100,00	8,46	96,54	98,44	95,40	98,91	50,91	41,58	18,33
Meta	74,96	16,00	95,32	75,91	76,33	44,01	96,27	100,00	19,26	94,24	99,45	97,27	99,78	54,62	46,02	15,74
Nariño	81,27	8,15	87,75	72,50	92,41	47,37	91,41	—	8,07	93,86	97,83	89,66	99,62	54,24	48,48	10,62
Santander/ Norte de Santander	68,32	34,52	94,81	72,95	87,20	47,81	96,93	86,48	26,42	93,77	98,16	92,10	98,81	58,82	49,74	15,44
Sucre	67,01	20,48	95,02	76,46	92,56	56,19	95,33	100,00	15,23	97,15	98,33	94,55	97,98	54,69	44,03	19,49
Valle del Cauca	76,92	31,72	95,25	75,12	77,31	49,39	96,04	98,85	11,04	91,45	94,50	85,93	93,80	59,12	42,98	27,29
Total nacional	73,91	33,98	98,02	74,50	87,80	53,36	5,40	95,54	15,89	88,80	98,05	92,00	98,84	56,37	45,76	18,81

Fuente: Informe de Gobierno nacional de la segunda medición de los indicadores de GED.

SIGLAS: AI: Ayuda Inmediata; AHE: Atención Humanitaria de Emergencia; IDENT: Identidad; EDUC: Educación; Afiliación: Afiliación al SGSS; A: Psicos.: Atención Psicosocial; Aliment.: Alimentación; Reunif.: Reunificación familiar; VIV: Vivienda; VIDA: Vida; SEG: Seguridad; LIB: Libertad; INT: Integridad; TGP: Tasa Global de Participación; TO: Tasa de Ocupación; TD: Tasa de Desempleo.

Anexo IV.B.2-3**Esquema de la Política para Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia (Reformulación del año 2009)**

Fuente: Acción Social.

Anexo IV.B.2-4***Análisis del grado de Goce Efectivo de Derechos de la Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia en cada uno de los departamentos***

El propósito de este análisis es establecer un diagnóstico estratégico con respecto a las diferencias existentes entre los departamentos, frente al grado de cumplimiento del GED de la PVDFV en cada uno de los territorios.

Las fuentes de información utilizadas para el presente análisis son:

- El Registro Único de Población Desplazada (RUPD)⁶⁵⁹: Administra la información sobre la PVDFV, reconociendo sus características sociodemográficas, culturales, geográficas (expulsión y recepción), elementos que sirven de soporte para su atención integral y diferenciada.

⁶⁵⁹ Fecha de corte: 31 de julio de 2010. Registro oficial del Gobierno nacional (Acción Social). Tomó como fuente de información el Registro Único de Población Desplazada -RUPD-. Los datos estadísticos arrojados por el RUPD provienen de la tabulación de la información que se tiene en el sistema de información de población desplazada (SIPOD).

- Los resultados de indicadores de Goce efectivo de Derechos⁶⁶⁰: Mide el nivel de cumplimiento de los derechos. La fuente de información corresponde a la segunda encuesta para el cálculo de los indicadores (primer seguimiento) realizada por el Gobierno nacional en julio de 2010.

Es necesario precisar que los indicadores de GED fueron calculados de manera departamental, agrupando en algunos casos a departamentos de manera representativa para el levantamiento de la información, por lo anterior, los resultados son indicativos y corresponden a la dinámica de los territorios agrupados.

1. Goce Efectivo de Derechos en los Departamentos de Colombia

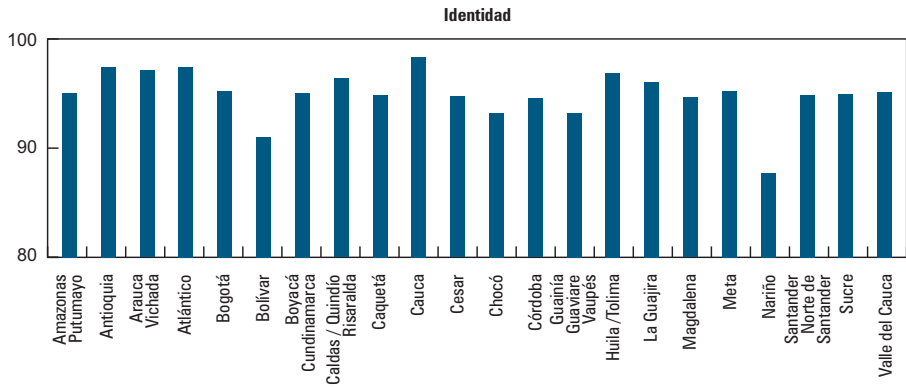
En lo relacionado con el comportamiento de los indicadores de GED de la PVDFV, a continuación se presenta un análisis en tres grupos de derechos. Esta clasificación tiene como soporte la segunda medición de tales indicadores y refleja el avance o rezago de los mismos.

Primer grupo

Para los derechos de Identidad, Salud, Educación, Alimentación y Reunificación Familiar, de acuerdo con los indicadores de GED, se evidencian resultados positivos y en consecuencia, se continuarán y mejorarán las medidas existentes.

⁶⁶⁰ Los Indicadores de GED para PVDFV tienen como fin evaluar los resultados alcanzados en materia de derechos de la PVDFV. El diseño y formulación de dichos indicadores fue liderado por el Gobierno nacional y adoptado por la Corte Constitucional mediante el Auto 116 de 2008, y partió de un proceso en el que participaron actores como ACNUR, Comisión de Seguimiento y el Ministerio Público. El primer cálculo de estos indicadores (línea de base) se realizó en octubre de 2008. El segundo cálculo (primer seguimiento) se realizó en julio de 2010. El universo de estudio para estas dos encuestas fue la PVDFV incluida en el RUPD.

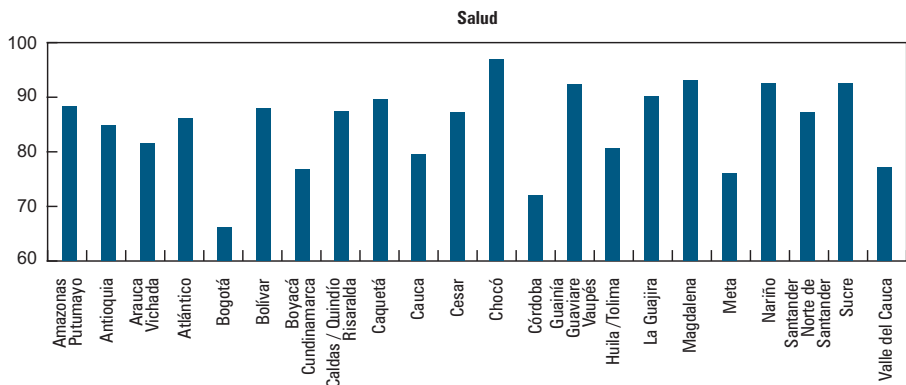
Figura A IV–7

Indicadores GED de continuidad y mejoramiento

Fuente: DNP-Acción Social -2010.

En todas los departamentos se reflejan esfuerzos para la *Identificación* de la PVDFV (indicadores por encima del 90%). Sin embargo, se aprecia que en Nariño y Bolívar se presenta un rezago en relación con los demás y que el Departamento del Cauca es quién presenta el indicador más alto.

Figura A IV–8

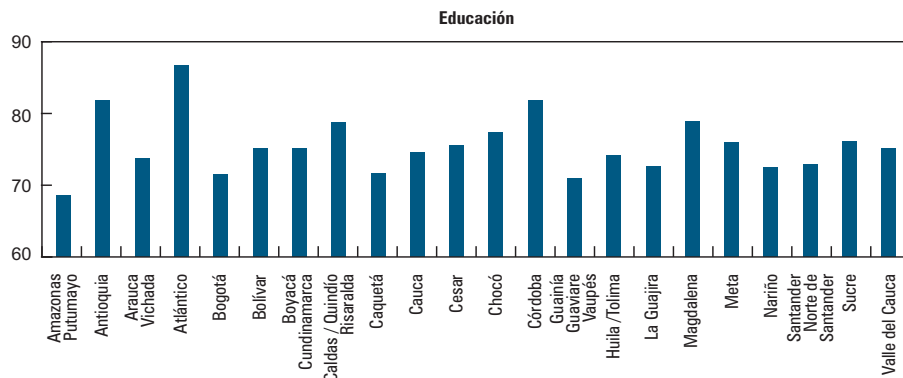
Indicadores GED de continuidad y mejoramiento

Fuente: DNP-Acción Social -2010.

En cuanto a la afiliación a *Salud*, los departamentos de Córdoba, Meta y la ciudad de Bogotá tienen indicadores por debajo del promedio nacional (87%), sin embargo, Chocó presenta el indicador más alto del país.

Figura A IV-9

Indicadores GED de continuidad y mejoramiento

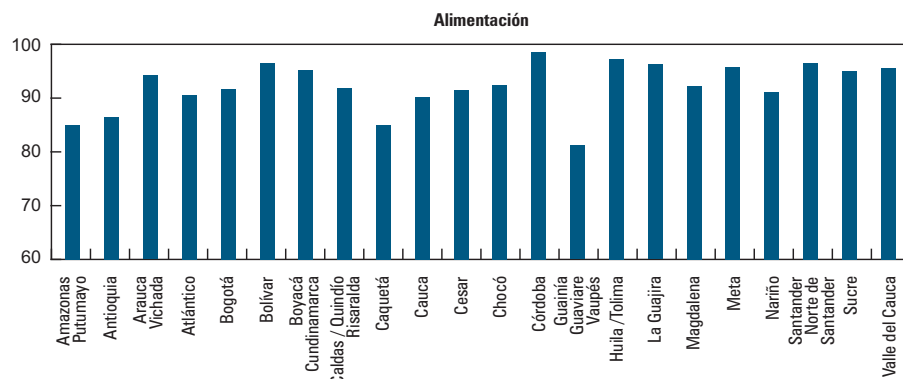


Fuente: DNP-Acción Social -2010.

Con respecto a *Educación*, Antioquia, Atlántico y Córdoba obtuvieron un resultado por encima del 80% mientras que los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés presentan rezagos en el cumplimiento de este indicador.

Figura A IV-10

Indicadores GED de continuidad y mejoramiento

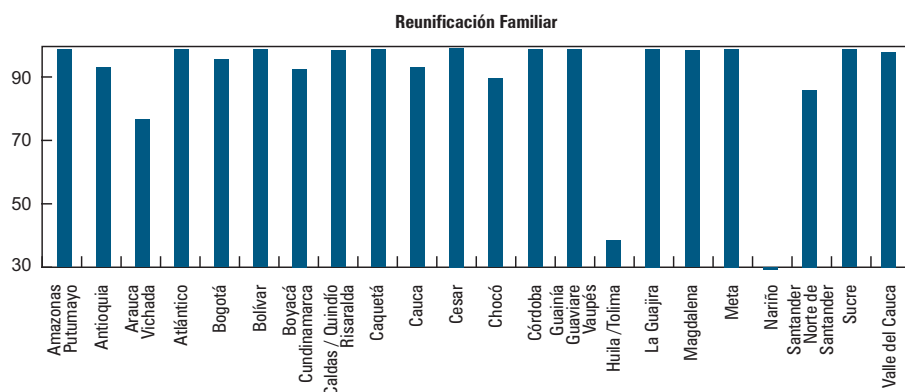


Fuente: DNP-Acción Social -2010.

Frente al indicador de *Alimentación* ocurre algo similar al derecho de educación, pues los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés muestran los indicadores más bajos, cabe anotar que la mayoría de la población de dichos departamentos pertenece a comunidades indígenas, lo que implica que la atención brindada debe tener un enfoque diferencial. Por otro lado, Córdoba, Huila y Tolima arrojan los mejores resultados.

Figura A IV–11

Indicadores GED de continuidad y mejoramiento



Fuente: DNP-Acción Social -2010

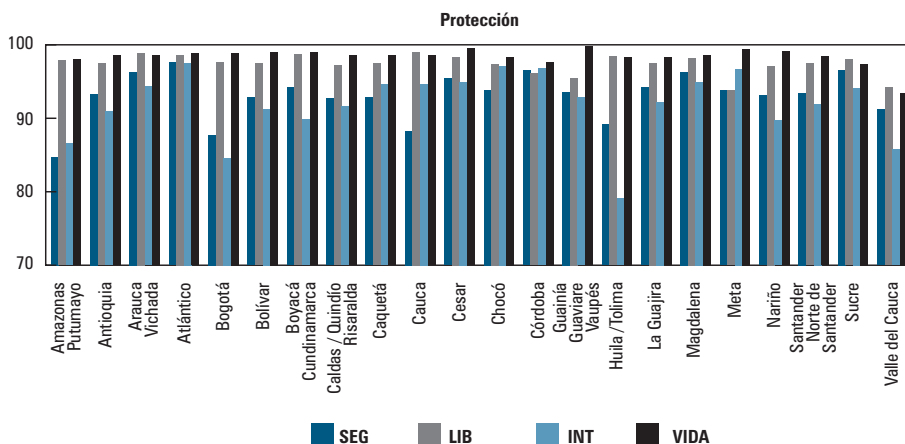
Por último, el indicador de *Reunificación familiar* evidencia que Huila, Tolima y Nariño tienen una gran diferencia frente a los demás departamentos, pues de manera general, los otros muestran un buen comportamiento en este indicador y la mayoría cumple en un 100%.

Segundo grupo

Los derechos a la *Vida, integridad, libertad y seguridad*, son de cumplimiento inmediato por su trascendencia fundamental, por lo cual, a pesar de que los indicadores muestran resultados por encima del 80%, se considera que los mismos son críticos e inaceptables pues en este caso debería ser del 100%.

Figura A IV-12

Indicadores GED de protección



Fuente: DNP-Acción Social -2010.

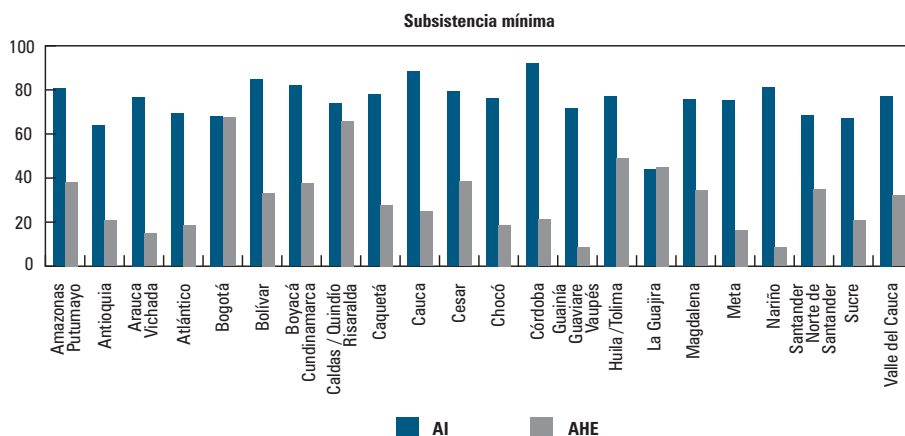
SEG: Seguridad; LIB: Libertad; INT: Integridad; VIDA: Vida.

En materia de *Seguridad e Integridad* los indicadores evidencian que departamentos como Amazonas, Tolima, Huila y la ciudad de Bogotá tienen los niveles más bajos de cumplimiento en relación con las demás, mientras que Atlántico presenta los mejores resultados. Cabe anotar, que aunque los porcentajes sean altos en cada uno de los indicadores de protección de la PVDF, la existencia de una diferencia frente al 100% solo se puede entender como un grave incumplimiento, teniendo en cuenta que estamos hablando de derechos cuya vulneración puede implicar violaciones a los DD.HH. o infracciones al DIH.

Tercer grupo

Está conformado por aquellos derechos que a partir de la medición, se puede concluir que requieren de estrategias de fortalecimiento y ajuste en las políticas establecidas, los cuales son *subsistencia mínima, vivienda, generación de ingresos y abordaje psicosocial*.

Figura A IV–13

Indicadores GED de fortalecimiento y ajuste

Fuente: DNP-Acción Social -2010.

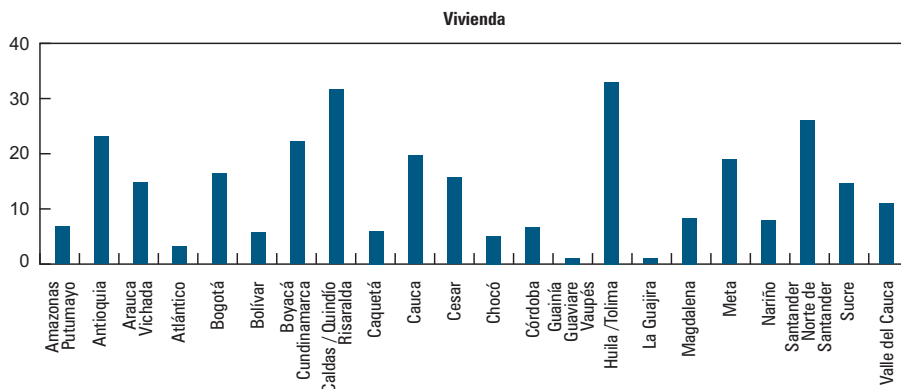
AI: Ayuda Inmediata; AHE: Atención Humanitaria de Emergencia

El derecho de *Subsistencia mínima* está compuesto por dos indicadores, el primero el que se refiere a la ayuda inmediata y el segundo, el que mide la atención humanitaria de emergencia. Tal y como lo muestra la gráfica, el primero alcanza un nivel de cumplimiento mayor frente al segundo.

El indicador que mide la ayuda inmediata, muestra resultados frente al primer apoyo que recibe el hogar una vez ha sido víctima del desplazamiento, mientras que el segundo, hace referencia a la intervención del Gobierno a través de la ayuda humanitaria de emergencia. Los departamentos que presentan el indicador más bajo en subsistencia mínima en relación a los demás son Arauca, Guainía, Guaviare, Nariño y Vichada.

Figura A IV-14

Indicadores GED de fortalecimiento y ajuste

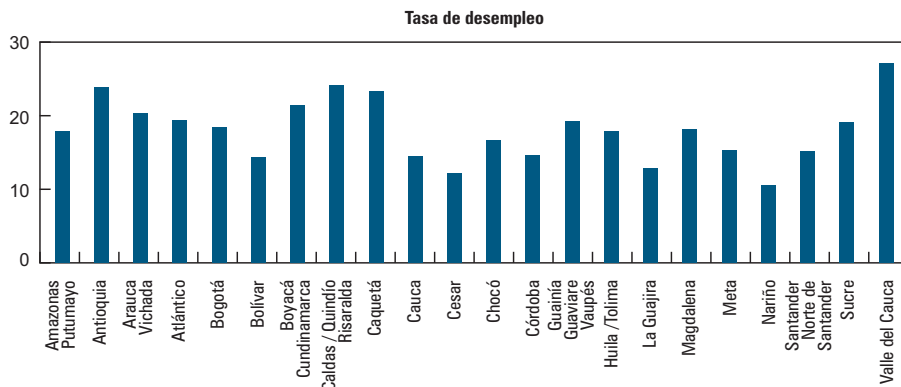


Fuente: DNP-Acción Social -2010.

En materia de *Vivienda*, el indicador de GED arroja de manera general, resultados bajos en todos los departamentos. Caldas, Huila, Norte de Santander, Quindío, Risaralda, Santander y Tolima son las Entidades departamentales en donde se evidencia un avance frente al goce efectivo de este derecho por parte de la PVDFV.

Figura A IV-15

Indicadores GED de fortalecimiento y ajuste



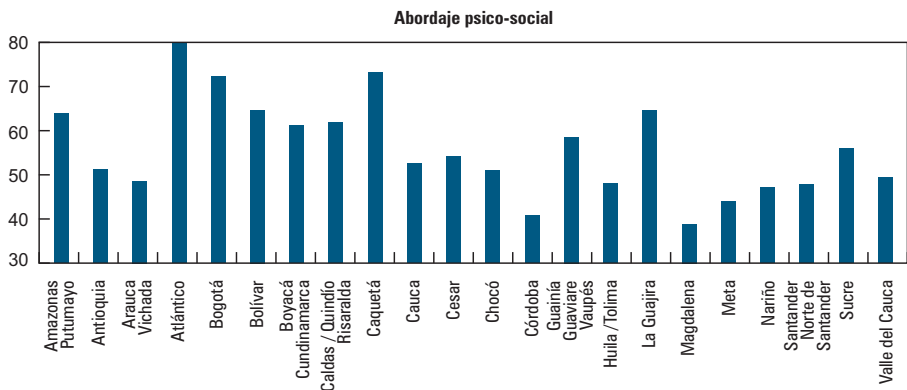
Fuente: DNP-Acción Social -2010.

La tasa de desempleo se utilizó en esta medición para establecer el nivel de cumplimiento del indicador de generación de ingresos de la PVDFV, sin embargo, cabe señalar que es un indicador que se encuentra en revisión para su futura medición.

Las mayores tasas de desempleo de la PVDFV se encuentran en los departamentos de Antioquia, Boyacá, Caldas, Cundinamarca, Quindío, Risaralda y Valle del Cauca y las menores tasas son observadas en Bolívar, Cesar y Nariño.

Figura A IV–16

Indicadores GED de fortalecimiento y ajuste



Fuente: DNP-Acción Social - 2010.

Respecto al *Abordaje psicosocial*, los esfuerzos se deben enfocar en los departamentos de Arauca, Córdoba, Magdalena y Meta, pues son los que presentan un rezago frente a departamentos como Atlántico (80,3), Bogotá (72,3) y Caquetá (73,3) los cuales arrojan los indicadores más altos.

Anexo IV.C.1-1

Protocolización de la Consulta Previa al Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 con Grupos Étnicos

El Gobierno nacional a través de diferentes ministerios y entidades protocolizó la consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: *Prosperidad para todos* con los grupos étnicos, a través de las siguientes respuestas institucionales y acuerdos, los cuales se transcriben de las actas firmadas por el Gobierno nacional y los representantes de los grupos étnicos.

1. Respuesta institucional a las propuestas del Pueblo Rrom (Gitano)

Ministerio del Interior y de Justicia

1. En el marco de la Comisión Nacional de Diálogo con el grupo étnico Rrom, el Ministerio del Interior y de Justicia, avanzará en la formulación de un proyecto de ley para el grupo étnico Rrom que responda a sus particularidades propias.
2. El Ministerio del Interior y de Justicia, coordinará con las diferentes entidades del nivel gubernamental para que dentro de la estructura interna de cada entidad exista una dependencia encargada de atender los asuntos relacionados con la población Rrom o gitana desde el marco de las competencias de cada una de ellas.
3. Se avanzará con la expedición de un decreto con fuerza de ley, para regular los derechos y garantías de las víctimas pertenecientes a la población Rrom en lo relativo a:
 - a. Generar el marco legal de la política pública de atención, reparación integral y de restitución de tierras de las víctimas pertenecientes a la población Rrom, de conformidad con la Constitución Política, los instrumentos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, las leyes, la jurisprudencia, los principios internacionales a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.
 - b. En la elaboración de las normas con fuerza de ley que desarrollen la política pública diferencial para las víctimas pertenecientes a la población Rrom, el Gobierno nacional consultará a los pueblos étnicos a través de las autoridades y organizaciones representativas bajo los parámetros de la jurisprudencia constitucional, la ley y el derecho propio, con el fin de dar cabal cumplimiento al derecho fundamental de la consulta previa. La metodología de la consulta previa para la elaboración de las normas con fuerza de ley que desarrollen la política pública diferencial para las víctimas pertenecientes al grupo étnico Rrom, será concertada entre el Gobierno nacional y éste grupo étnico a través de las autoridades y organizaciones representativas.

Ministerio de Educación Nacional

1. En coordinación con las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas orientará en el marco de su política de inclusión y equidad, la atención pertinente a la población estudiantil Rrom, dando continuidad a la propuesta de ofrecer una educación pertinente que responda a las características, necesidades y aspiraciones de este grupo, buscando fortalecer a través de proyectos etnoeducativos, la formación de maestros, el diseño de currículos interculturales, concertados con sus comunidades, la producción de materiales bilingües y la revitalización de las lenguas propias.
2. Promoverá la atención educativa a esta población en coordinación con las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas.
3. Promoverá la adecuada caracterización de las personas pertenecientes al pueblo Rrom-gitano en el reporte de matrícula.
4. Promoverá la construcción de currículos interculturales en las instituciones educativas que atienden población Rrom.
5. El Icetex tendrá en cuenta a la población Rrom en el diseño de sus políticas de promoción de la educación superior a través del otorgamiento de créditos educativos.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF

1. Por medio del Convenio 288 firmado entre el ICBF y el SENA, se focaliza y gestiona la inclusión de beneficiarios(as) del ICBF a los planes de formación del SENA, priorizando las poblaciones de Grupos Étnicos y con base a los diagnósticos, investigaciones y balances de coberturas logrados, se podrá aumentar de manera diferencial la inclusión de personas del Pueblo Rrom beneficiarias del ICBF, a las diferentes propuestas educativas ofertadas por el SENA, así como analizar las posibilidades de apertura curricular, en áreas de formación características de los saberes y oficios tradicionales de la cultura gitana.
2. El ICBF con el propósito de brindar una atención diferencial pertinente, viene realizando esfuerzos para actualizar los lineamientos de acuerdo a las particularidades culturales de los grupos étnicos, mediante ejercicios de formación multicultural a nivel intra-institucional, proporcionando herramientas de comprensión teórico-prácticas a los servidores públicos de las diferentes dependencias y Regionales, de tal manera que la complejidad histórico-cultural y normativa del tema, pueda ser de conocimiento y abordaje transversal al funcionamiento del Instituto.
3. El ICBF brindará atención diferencial pertinente en primera infancia de acuerdo a lo establecido en el Comité Intersectorial de Atención Integral para la Primera Infancia liderado por la Presidencia de la República.

4. El ICBF viene trabajando en el proyecto de apoyo al Fortalecimiento de Familias de Grupos Étnicos a través del cual se adelantan procesos y acciones que favorecen el desarrollo de las familias de comunidades Indígenas, Afrocolombianas, Raizales y Rrom, reafirmando sus identidades culturales, usos y costumbres y fortaleciendo sus estructuras socio-económicas y políticas, de tal forma que permitan mejorar sus condiciones de vida y posibiliten su crecimiento como personas y grupos capaces de ejercer los derechos que les son inherentes.
5. El ICBF podrá concertar con las autoridades tradicionales Rrom las intervenciones realizadas a través de este proyecto para apoyar a las diferentes comunidades (kumpeñys) que se focalicen con respecto a su situación de vulnerabilidad, gestiones o requerimientos específicos.

Los objetivos de este programa con las comunidades de grupos étnicos, se direccionan hacia dos ámbitos fundamentales: (1) apoyar procesos económicos y productivos en el área de soberanía alimentaria, y (2) favorecer iniciativas en las comunidades de recuperación cultural. Para tales efectos, se parte de comprender las particularidades socioculturales de las comunidades de grupos étnicos apoyadas y por supuesto, del potencial sapiencial y acervo cultural de subsistencia intrínseco, que en ellas reside.

6. En el marco del proceso de construcción de minutas diferenciales con enfoque étnico que se ha venido desarrollando por el ICBF, se podrá trabajar en la inclusión de saberes y tradiciones gastronómicas de este pueblo en los programas que posean servicios de complementación alimentaria que tengan cobertura a esta población étnica.
7. Analizar las coberturas de atención a adultos mayores gitanos del Programa de Adulto Mayor, Juan Luis Londoño de la Cuesta y concertar la modalidad apropiada para su atención conforme a sus particularidades culturales - Ración Servida o Ración para Preparar.

Departamento Nacional de Planeación - DNP

1. Promover la Comisión Nacional de Diálogo como el mecanismo para facilitar la interlocución del Pueblo Gitano con el Gobierno nacional, en el marco del Decreto 2957 de 2010, el cual en el artículo 10º crea dicha instancia.
2. Apoyar, en el marco de sus funciones, las gestiones para la implementación de los lineamientos establecidos en el Decreto 2957 de 2010.
3. Acompañar al Ministerio del Interior y de Justicia en el proceso de construcción concertada del proyecto de ley para el grupo étnico Rrom.

Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA

1. El SENA con el fin de brindar capacitación para el trabajo en igualdad de condiciones pone a disposición de esta población la oferta del formación del Programa Jóvenes Rurales Emprendedores, en donde se desarrollan proyectos enfocados a seguridad alimentaria, confecciones, artesanías y demás que incidan en la generación de nuevas alternativas económicas y productivas, para esto se establecerá contacto con los líderes del Pueblo Rrom en cada ciudad donde residen con el fin de concertar los proyectos a desarrollar.
2. A través del Servicio Nacional se les brindará talleres de orientación ocupacional que les permita identificar su perfil ocupacional, intereses ocupacionales, con el fin de identificar sus necesidades de formación que les permita mejorar sus niveles de empleabilidad e inserción laboral.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

El Ministerio de Comercio Industria y Turismo, promoverá entre las organizaciones de la población Rrom, las políticas, programas, proyectos e instrumentos que coadyuven a su desarrollo empresarial y productivo. De manera específica:

1. Promocionará el acceso a los servicios no financieros del Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Mediana Empresas - FOMIPYME -, como instrumento que apoya el fortalecimiento de unidades productivas mediante la entrega de recursos de cofinanciación para el fortalecimiento en las siguientes áreas: mejoramiento productivo y de gestión empresarial, innovación, desarrollo y transferencia tecnológica, promoción y acceso a tecnologías de información y comunicación (TIC), logística empresarial, mercadeo y comercialización, entre otras⁶⁶¹.

⁶⁶¹ El Fondo Fomipyme es una cuenta adscrita al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo que entrega recursos no reembolsables a las entidades oferentes de servicios empresariales y a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas; previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en el manual de operación del fondo. Los recursos del Fomipyme no se entregan para ninguno de los siguientes ítems: Capital semilla para creación de negocios, por lo tanto no entrega recursos para maquinaria, equipos y herramientas de trabajo. Tampoco entrega recursos para pago de sueldos, pago de servicios públicos, compra de materias primas, compra de insumo, pago de arriendos, adecuaciones locativas o cualquier obra física. De acuerdo con la forma de operación del Fomipyme, los recursos se entregan para: capacitaciones administrativas, técnicas y de gestión gerencial, siempre y cuando no puedan ser atendidas por el SENA; asistencia técnica, transporte y logística para participación en ferias y eventos comerciales; certificaciones en Buenas prácticas de manufacturas; HACCP, registro Invima, código de barras, procesos de patentamiento; diseño y desarrollo de productos y procesos; diseño de empaques; acceso a tecnologías de información; transporte del equipo ejecutor que acompaña la implementación de un plan de negocio para crear una unidad productiva o para fortalecerla; diseño de prototipos; Honorarios de personal no calificado para el desarrollo de actividades específicas del proyecto; gastos de alimentación para el personal no calificado y los beneficiarios del proyecto durante las capacitaciones y asistencias técnicas; acompañamiento requerido para la presentación de los planes de negocios a las entidades financieras y para el desarrollo de la inversión (post crédito), entre otros.

2. Fomentará el conocimiento y aplicación de la normativa y los instrumentos que facilitan la formalización empresarial y la generación de empleo; lo cual redundará en el reconocimiento legal de las organizaciones comerciales del pueblo gitano y la comercialización de sus productos de forma legal.
3. Fomentará el conocimiento de los mecanismos e instrumentos legales para el apoyo al emprendimiento. En particular fomentará el conocimiento sobre las Redes Regionales de Emprendimiento que funcionan en los departamentos de mayor presencia de población Rrom, sus actores, los instrumentos de apoyo y la Red académica que provee servicios de acompañamiento desde la concepción de una iniciativa empresarial hasta la puesta en marcha de la empresa.
4. Promoverá el acceso a los servicios financieros, en particular el Programa Banca de las Oportunidades, un programa de inversión administrado por Bancóldex, que tiene como objetivo promover el acceso al crédito y los demás servicios financieros a las familias de menores ingresos, micro, pequeñas y medianas empresas, y emprendedores.

Ministerio de la Protección Social

1. Garantizar el diseño e implementación de acciones de promoción de la salud, prevención de la enfermedad, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación, basadas en la Atención Primaria en Salud, con enfoque diferencial y criterios de calidad. Estas acciones deberán contar con la participación del pueblo gitano, con el fin lograr la adecuación sociocultural de los servicios.
2. A través del Ministerio de la Protección Social, se garantizará la creación y puesta en marcha de una mesa de concertación para abordar de manera integral y universal las necesidades de salud y seguridad social del pueblo Rrom.

Para acceder a los recursos económicos del Fondo FOMIPYME, debe haber un proponente debidamente constituido ante la Cámara de Comercio, que puede ser cualquiera de las siguientes entidades: Las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas en forma individual o asociada; las organizaciones de apoyo a las empresas como por ejemplo, la Cámara de Comercio, Asociaciones de Productores, Organizaciones de Economía Solidaria, Cajas de Compensación Familiar, entre otros. La ruta para postularse para acceder al apoyo económico del Fondo Fomipyme es la siguiente: (1) El proponente se informa sobre las convocatorias vigentes y los términos de referencia que son publicados en la página web. de este Ministerio: www.mincomercio.gov.co, desarrollo empresarial - logo FOMIPYMEM; (2) Para participar las entidades deberán estar legalmente constituidas ante la Cámara de Comercio con un tiempo de existencia de dos años, lo cual deberá acreditarse con el respectivo certificado de existencia y representación legal, vigente y con un antigüedad no mayor a 90 días. Para formular el proyecto, en la página www.mincomercio.gov.co –desarrollo empresarial– convocatorias Fomipyme; se encuentra la lista de estructuradores de proyectos y toda la información del Fomipyme. Los proyectos se formulan, de acuerdo a los formatos del Fomipyme contenidos en la Guía para presentar propuestas.

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social

1. Acción Social a través de la Estrategia para la superación de la Pobreza JUNTOS avanzará en la identificación de la población Rrom en el país, en la caracterización de las necesidades más apremiantes de la población, y en estimular en las entidades pertenecientes a la estrategia, la concreción de compromisos que fomenten el mejoramiento de sus condiciones de vida.
2. La Estrategia JUNTOS, en concordancia con el “Plan de acciones afirmativas para la pervivencia del pueblo Rrom –Gitano– de Colombia”, pondrá a disposición de los entes territoriales y de las entidades del orden nacional y local la información pertinente de la Línea de Base Familiar disponible en el Sistema de información - InfoJUNTOS, con el fin de caracterizar y visibilizar las necesidades más apremiantes de las familias Rrom vinculadas a la estrategia.
3. Con el fin de cualificar el proceso de acompañamiento familiar y comunitario brindado a las familias Rrom (gitanas) vinculadas a JUNTOS, se estimulará, en el trabajo con las entidades pertenecientes a la Red, la concreción de los compromisos sectoriales establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo en aras de fortalecer la organización y la cultura propia de los Rrom (gitano), la intervención institucional con acciones diferenciales y las capacidades territoriales encaminadas a mejorar sustancialmente las condiciones de vida, impulsar la inclusión social y su desarrollo, específicamente con aquellas familias y Kumpaño que tengan representatividad en JUNTOS.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

1. Garantizar acceso preferente al otorgamiento de subsidio para vivienda para quienes sean candidatos a la Bolsa de Ahorro Voluntario Contractual con Evaluación Crediticia Favorable. El Ahorro Voluntario Contractual es un producto que busca que los hogares creen una cultura de ahorro y crédito, de tal forma que se comprometen a realizar aportes mensuales durante todo un año por montos determinados derivados de sus ingresos mensuales aproximados. Luego de un año de ahorro cumplido, el ahorrador no sólo podrá aplicar a crédito, sino que podrá ser beneficiario del Subsidio Familiar de Vivienda, siendo este otorgamiento preferente para el pueblo Rrom.

Ministerio de Cultura

1. El Ministerio de Cultura cuenta con la Política Pública Cultural para el Pueblo Gitano y avanza en su implementación.
2. El Ministerio de Cultura en articulación con los demás ministerios promoverá la celebración del día internacional Rrom; así mismo, implementará la Ley 1381 de 2010, como el desarrollo de acciones encaminadas a la protección

integral de su identidad cultural. Así mismo, promoverá como patrimonio inmaterial de la humanidad, uno de los mecanismos reconocidos para la resolución de conflictos de manera civilizada milenaria como es la de justicia propia o derecho consuetudinario de usos y costumbres a la Kriss Rromani, ciñéndose a lo establecido en la Ley de Patrimonio (Ley 1185 de 2008).

2. Acuerdos con los Pueblos Indígenas

Departamento Nacional de Planeación - DNP

1. El Departamento Nacional de Planeación creará con recursos de su presupuesto una bolsa de fomento para el desarrollo propio de los Pueblos Indígenas. Las prioridades de inversión de esta bolsa se definirán de manera concertada con los pueblos indígenas y sus organizaciones en el marco de la Mesa Nacional de Concertación. Esta bolsa debe estar en funcionamiento a partir del 1 de enero del año 2012. Esta bolsa tendrá un monto inicial de \$4.000 millones con un incremento hasta alcanzar \$5.000 millones, anualmente según la gestión y ejecución del mismo.
2. El Gobierno nacional formulará la Política Pública Integral para Pueblos Indígenas concertada con las autoridades y sus organizaciones representativas en el marco de la Mesa Nacional de Concertación, la cual se aprobará mediante un documento CONPES, a más tardar dentro de los doce meses siguientes a la aprobación de la ley del Plan Nacional de Desarrollo. Para este propósito, el Gobierno garantizará la consulta y concertación de esta política e incluirá un plan de acción de corto a mediano y largo plazo con programas, proyectos y recursos para la adopción de la política.
3. El Gobierno nacional revisará el marco normativo actual en un término de tres meses después de aprobada la ley del Plan Nacional de Desarrollo, en lo referente al Sistema General de Participaciones, a fin de transferir de manera directa los recursos a los resguardos indígenas a través de sus autoridades. Así mismo, el Gobierno propondrá dentro del proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo que los recursos del SGP sean de libre inversión de acuerdo a las prioridades que definan los pueblos indígenas, en los planes de vida.
4. En el desarrollo legal del Acto Legislativo sobre el Sistema General de Regalías, el Gobierno nacional propondrá mecanismos que permitan que dentro del ejercicio de priorización de proyectos de inversión que serán financiados con los futuros fondos del Sistema General de Regalías, se incluyan proyectos de interés para las comunidades indígenas, con enfoque diferencial.

Ministerio de Cultura

1. El Ministerio de Cultura con el propósito de garantizar la puesta en marcha de lo ordenado por la Ley 1381 de 2010, en articulación con las instancias

involucradas en ella y demás, garantizaran su cumplimiento y avanzaran en estrategias para el fortalecimiento y revitalización de las lenguas nativas como componente fundamental de la identidad de los pueblos.

2. El Ministerio de Cultura apropiará los recursos necesarios para garantizar la implementación de los planes, programas y proyectos, así como aquellas acciones encaminadas a fortalecer la cultura de los pueblos indígenas.
3. El Ministerio de Cultura conjuntamente con el MIJ, Ministerio de Ambiente, entidades adscritas y demás, diseñarán una política pública de protección a sitios sagrados y de alto valor cultural de los territorios indígenas en concertación con las autoridades y organizaciones indígenas de acuerdo con la Ley 1185 de 2008.
4. El Ministerio de Cultura garantizará la participación indígena en los consejos nacionales y departamentales de cultura y patrimonio, y pondrá en marcha estrategias y programas de reconocimiento y visibilización de los valores y aportes culturales y artísticos de los pueblos indígenas a la nación.
5. Las acciones del Ministerio de Cultura serán coordinadas interinstitucionalmente en aras de fortalecer los ejes presupuestales, las decisiones de política y el cumplimiento de la orden constitucional de garantizar y proteger la diversidad étnica y cultural.

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social

1. Acción Social participará en formulación y coordinará la implementación de una Política de Atención y reparación a víctimas de graves violaciones a los DD. HH. en infracciones al DIH que implica el diseño de herramientas múltiples, diferenciales y variadas en su naturaleza. La reparación integral comprende medidas individuales y colectivas de restitución, indemnización, rehabilitación física, mental y social, satisfacción y garantías de no repetición de los hechos violentos. Dichas medidas deben comprometer el accionar de un entramado de instituciones del Estado, de la sociedad civil y del sector privado que orientadas y coordinadas, hagan efectivo y eficaz el accionar hacia una reconciliación duradera y estable. Asimismo debe sujetarse a los principios rectores de la dignidad humana, igualdad, enfoque diferencial, coherencia interna, externa, principio de progresividad, gradualidad y sostenibilidad, así como a los lineamientos establecidos en la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento. La formulación e implementación de esta política será concertada en los espacios que ya han sido definidos con los pueblos indígenas para tratar estos temas.

2. El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: *Prosperidad para todos*, desarrollará estrategias específicas para la población en situación de desplazamiento, y haciendo énfasis en las políticas conducentes a lograr el restablecimiento social y económico de la población, para lo cual se hace indispensable tener en cuenta unos ejes transversales para el goce efectivo de derechos de la población. Dentro de estos ejes transversales, se encuentra el enfoque diferencial que debe contener toda la política y que se traduce en la atención para los sujetos de especial protección constitucional, dentro de los que se encuentran las comunidades indígenas.
3. Dentro de las estrategias para lograr el restablecimiento social y económico, se encuentra la necesidad de caracterizar a la población con variables específicas que permitan conocer sus necesidades y poder así determinar una solución integral y duradera. Esta caracterización debe incluir aspectos específicos para los sujetos de especial protección constitucional, de acuerdo con el eje transversal de enfoque diferencial.
4. Acción Social apoyará a las entidades competentes en el diseño e implementación de una Política Nacional Integral de DD. HH. y DIH que tenga en cuenta los usos y costumbres de los pueblos indígenas.
5. En el marco de la estrategia de coordinación territorial, Acción Social desarrollará tres ejes de trabajo en los territorios focalizados, a saber: (a) fortalecimiento institucional, (b) seguridad alimentaria, (c) proyectos productivos.

Estos tres ejes serán implementados con enfoque diferencial y de manera concertada con las autoridades y organizaciones indígenas en los territorios focalizados donde haya presencia de los mismos. Se prevé que estas acciones promuevan procesos de retorno y prevención al desplazamiento forzado de manera que se articule la oferta institucional para garantizar una atención integral y adecuada a los pueblos indígenas en condición o en riesgo de desplazamiento.
6. En la nueva estrategia de cooperación del país para el periodo 2011-2014, Acción Social avanzará en la construcción de un componente denominado Atención Diferencial a Grupos Étnicos en el área de demanda de cooperación *Igualdad de Oportunidades para la Prosperidad Democrática*. Teniendo en cuenta que la estrategia se enmarca en el contexto de cooperación oficial, las líneas de cooperación y los proyectos a financiar surtirán el proceso de consulta previa como lo estipula la Constitución Política Nacional.
7. En el cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento, Acción Social adecuará la oferta institucional para atender a la población indígena desplazada y en riesgo de desplazamiento con un enfoque diferencial. Dichas acciones serán definidas de manera concertada con los pueblos indígenas, en el marco de los planes de salvaguarda y el programa de garantías ordenados por la Corte Constitucional.

Ministerio del Interior y de Justicia - MIJ

1. El Ministerio del Interior y Justicia consultará y concertará con los pueblos, autoridades y organizaciones indígenas los lineamientos y ruta jurídica para la aplicación de la consulta previa. Así mismo, el Gobierno se compromete a cumplir los requisitos que establece la Corte Constitucional en materia de consulta previa.
2. En el marco de lo previsto en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo, el Gobierno nacional, a través de los Ministerios del Interior, Educación y Cultura, entre otros, promoverán programas orientados a fortalecer las formas propias de gobierno de los Pueblos Indígenas, apoyando de manera efectiva las acciones para la recuperación y práctica de los valores culturales con énfasis en el reconocimiento del saber depositado en los mayores y sabedores de estas comunidades.

Así mismo, se impulsará la armonización entre la Jurisdicción Especial Indígena y la Jurisdicción Ordinaria, a través de la reglamentación concertada de los mecanismos de coordinación entre estas dos jurisdicciones.

3. El Gobierno nacional, a través del MIJ, adelantará con los pueblos indígenas un trabajo individual, previa concertación, para avanzar en materia de centros de resocialización propia e intercultural. Así mismo, garantizará un tratamiento digno y diferencial a los reclusos indígenas en las distintas cárceles del país.
4. Las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 reconocen y apoyan los procesos de fortalecimiento de las capacidades de las autoridades indígenas en el ejercicio del gobierno propio. Esto implica:
 - El reconocimiento y apoyo de los planes de vida indígenas dentro de la dinámica de planeación y gestión pública en todos los niveles. Estos Planes se apoyarán con los fondos, bolsas y proyectos que se acuerden con las autoridades indígenas y sus organizaciones en el presente Plan Nacional de Desarrollo.
 - La promoción en las entidades públicas del enfoque diferencial teniendo en cuenta las particularidades culturales y regionales y las acciones afirmativas, de tal manera que las políticas, planes y programas contribuyan al reconocimiento y respeto de la identidad, e integridad cultural de los pueblos indígenas.
 - La sensibilización de los funcionarios públicos en el enfoque diferencial para que comprendan que existen concepciones distintas del desarrollo y facilitar el diálogo intercultural.
 - Ordenamiento y armonización de la legislación indígena nacional mediante la creación de una Comisión Especial conformada entre el Ministerio de Justicia y la Mesa de Concertación Indígena del Decreto 1397 de 1996.

- Garantía del derecho a la Consulta Previa y la concertación de las medidas legislativas y administrativas que afecten, o puedan afectar la integridad de la vida, la cultura, y el territorio de los pueblos indígenas a partir de las sentencias de la Corte Constitucional procurando que ésta se rápida, práctica, incluyente, efectiva y respetuosa de los sistemas y espacios indígenas de decisión.
 - El Gobierno nacional concertará toda la intervención institucional e inversiones en los territorios indígenas con las autoridades indígenas legítimamente constituidas, en aras de fortalecer el gobierno indígena.
5. El Gobierno nacional, mediante el MIJ, concertará con las organizaciones indígenas una política integral de carácter especial indígena que desarrolle un protocolo de atención y protección de los derechos de los pueblos indígenas que respete el aislamiento voluntario de los pueblos. Así mismo, se implementará un programa que permita conservar el nomadismo o semi nomadismo de los pueblos en contacto inicial.
 6. El Gobierno nacional, a través del MIJ, consultará con las organizaciones indígenas y sus autoridades en el marco de la mesa permanente de concertación un protocolo que establezca un procedimiento para el reconocimiento de los cabildos urbanos.
 7. Realizar en concertación con las autoridades indígenas, acciones de protección y fortalecimiento de las familias indígenas, de acuerdo con tradiciones, costumbres y sistemas de organización social. Las acciones que se realicen en este sentido, deben ser concertadas previamente con las autoridades indígenas y sus organizaciones. Así mismo, se establecerá en coordinación con las autoridades indígenas un programa de prevención y protección, dirigido a combatir las diferentes formas de violencia y maltrato contra la mujer, la juventud, la niñez y los adultos mayores indígenas. El Gobierno nacional implementará en los sistemas nacionales de registro y monitoreo que tiene el Estado colombiano, variables que den cuenta de la violación de los derechos de las mujeres, y niños indígenas con información y el concurso de las comunidades indígenas. De igual manera el Gobierno nacional deberá apropiar los recursos necesarios para la atención y protección de los mismos, en corresponsabilidad con las autoridades indígenas.
 8. El Gobierno nacional, liderado por el MIJ, gestionará y apropiará las acciones y los recursos necesarios para adelantar los estudios y acciones necesarios para garantizar el reconocimiento y registro de los Pueblos Indígenas que aún no han sido reconocidos.

Vicepresidencia de la República - Programa Presidencial de DD. HH. y DIH

1. La Comisión Intersectorial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, a cargo de la Vicepresidencia de la República liderará, en coordinación con el Ministerio del Interior y de Justicia y la Comisión Nacional de Derechos Humanos para los Pueblos Indígenas, el Programa de sensibilización, protección, prevención y garantía de los Derechos Humanos individuales, colectivos, territoriales en el marco del Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario; iniciativa que incluye la participación permanente de los representantes de los pueblos indígenas.
2. El Ministerio del Interior y de Justicia impulsará a la Comisión Nacional de Derechos Humanos para los Pueblos Indígenas como escenario para proponer, discutir y concertar iniciativas en materia de derechos humanos, tendientes a adelantar condiciones de convivencia pacífica y paz en los territorios indígenas. Para lo anterior, el Ministerio del Interior y de Justicia garantizará el funcionamiento de manera permanente de todos los espacios de concertación creados entre el Gobierno nacional y los pueblos indígenas y sus organizaciones.

En este sentido, serán prioritarias: la caracterización de la población indígena en condiciones de desplazamiento y riesgo; su reparación integral y colectiva a partir del desarrollo de la Consulta Previa, libre e informada, y de acuerdo a sus características sociales, culturales, económicas y políticas; la concertación de medidas de protección diferencial para las autoridades y líderes indígenas, que por su labor de defensa de los derechos de sus pueblos, sean objeto de amenazas contra su vida, libertad, integridad y seguridad personal, en el marco de la Sentencia T-025 y sus autos de seguimiento.

3. Así mismo, se concertará con las autoridades indígenas y sus organizaciones un Programa de Atención Urgente para la erradicación de minas antipersonal y municiones sin explotar en territorios indígenas, que permita el retorno en condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad de las comunidades.

Ministerio de Transporte

1. El Ministerio de Transporte dentro del *Programa Vías para la Prosperidad* garantizará la financiación a partir de la información proporcionada por las autoridades y organizaciones indígenas y de acuerdo a su priorización la construcción y mejoramiento de la Red Vial (acuática y terrestre) correspondiente a las vías de tercero, cuarto y quinto orden, previa consulta y concertación con las autoridades y organizaciones indígenas. En el caso de situaciones como en la Amazonía, Orinoquía y Pacífico, se priorizarán la construcción y mantenimiento de aeropuertos comunitarios, concertadamente con los Pueblos Indígenas.

2. Así mismo, el Ministerio apoyará la estructuración y gestión para el desarrollo de tecnologías no convencionales en materia de control de erosión, para lo cual se priorizarán las propuestas de las comunidades indígenas.
3. El Ministerio de Transporte a través del Invías y la Aerocivil, podrá adelantar convenios interadministrativos con los cabildos, autoridades y sus organizaciones, a fin de garantizar el mantenimiento y construcción de vías de comunicación, en concurso con los recursos de la Nación y los entes territoriales.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

1. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo mantendrá una convocatoria específica y permanente del programa Fomipyme para los pueblos indígenas. Igualmente, el Ministerio promoverá los mecanismos de los convenios marco de cooperación. Conjuntamente con los Cabildos, generará las condiciones de apropiación de las diversas alternativas para apoyar el desarrollo productivo, para lo cual generará mecanismos de despliegue institucional de la oferta para los pueblos indígenas. De manera concertada con las autoridades y cabildos se masificarán la formación de gestores de proyectos atendiendo las realidades asimétricas existentes en las comunidades. La base presupuestal para la implementación de la convocatoria de Fomipyme para los pueblos indígenas será de quinientos millones de pesos (\$500.000.000) que podrá aumentarse dependiendo del número de proyectos viabilizados. Se concertará con los cabildos los porcentajes de aporte y cofinanciación.
2. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo realizará a través de Fomipyme convocatorias para la población desplazada indígena con enfoque diferencial.
3. Las convocatorias específicas del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para población desplazada a la cual tienen acceso las comunidades indígenas en situación de desplazamiento, estarán sujetas a los lineamientos establecidos por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento.
4. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, de manera concertada con las autoridades y organizaciones indígenas, a través del Fondo de Promoción Turística de Colombia, promoverá, apoyará y garantizará los recursos, si el proyecto es viable, para que los pueblos indígenas implementen programas y proyectos de etnoturismo y ecoturismo conforme a sus usos, costumbres y tradiciones. El Ministerio concertará programas de capacitación y asesoría que permitan fortalecer el desarrollo propio de los pueblos indígenas en la materia. Estos desarrollos irán de la mano con el programa de Turismo Comunitario.
5. En coordinación con los cabildos y autoridades indígenas el Ministerio apoyará la presentación de proyectos de posadas turísticas ante la Gerencia de Vivienda del Banco Agrario en las convocatorias que éste abra para tal fin.

Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación - Colciencias

1. La Dirección de Colciencias, en coordinación con las entidades competentes, concertaran con las autoridades indígenas y sus organizaciones un programa para la promoción de la investigación, la ciencia y la tecnología a partir de las concepciones propias de los pueblos indígenas, facilitando todos los instrumentos necesarios y requeridos para ello, de forma que se garantice el acceso de los pueblos a los programas que se desarrollen. Así mismo definirán conjuntamente los lineamientos y demás aspectos para la protección al conocimiento tradicional en el marco de la defensa a la propiedad intelectual.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR

1. En materia de derechos territoriales de los pueblos indígenas el Estado Colombiano y el Gobierno nacional darán cumplimiento a las responsabilidades, competencias y funciones en cuanto al reconocimiento, garantía, protección y restablecimiento de los derechos de los pueblos Indígenas de Colombia, contenido en el bloque de constitucionalidad, la Ley 21 de 1991 (Convenio 169 de la OIT) y Constitución Política Nacional, marco legal vigente y Autos 004 y 008 de la Corte Constitucional.
2. Dentro de los seis meses siguientes a la aprobación del PND, se formulará un Programa Nacional para la Constitución, Ampliación, Saneamiento de Resguardos Indígenas, que tendrá metas e indicadores definidos por regiones y por pueblos, el cual será elaborado y ejecutado por el Gobierno nacional en concertación con las autoridades y organizaciones indígenas y debe incluir lo acordado en la Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI). Para la formulación, implementación y desarrollo de este programa, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y las entidades adscritas, habilitarán los recursos económicos, técnicos y logísticos necesarios para su cumplimiento. El Plan deberá incluir entre otros los siguientes programas:
 - Reestructuración de los resguardos de origen colonial y republicano.
 - Constitución, saneamiento, ampliación de resguardos con tierras suficientes y adecuadas.
 - Protección de los sitios sagrados de los territorios indígenas.
 - Restitución de tierras a las Comunidades Desplazadas y despojadas de sus tierras.
 - Saneamiento de los resguardos mediante la adquisición de las mejoras y la restitución de las tierras ocupadas al interior de los resguardos por terceros no indígenas.

- El Gobierno nacional cumplirá los acuerdos regionales firmados con los pueblos indígenas en la Sierra Nevada de Santa Marta, La Guajira, Tolima, Cauca, U'was, Nariño y la Mesa Regional Amazónica.
3. El Incoder abrirá una ficha de inversión para la legalización de tierras de comunidades indígenas para la vigencia de 2012.
 4. El Gobierno nacional, a través de las instancias encargadas de la formulación y adecuación de la Política Pública de Seguridad Alimentaria, avanzará y garantizará la concertación, implementación y apoyo, de una política pública de seguridad y autonomía alimentaria, que responda a las particularidades socioculturales y espirituales de los pueblos indígenas y que propenda por el derecho a la alimentación con autonomía y pertinencia cultural, el control y la autonomía territorial y ambiental.

En desarrollo de esta línea de política pública, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de la Protección Social, ICBF, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Incoder, Acción Social, DNP, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Comercio, y demás entidades que conforman la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), concertarán con los pueblos indígenas, la formulación e implementación de planes de seguridad y autonomía alimentaria para los pueblos indígenas con enfoque diferencial.

5. Para garantizar la concertación e implementación efectiva de los planes territoriales de seguridad y autonomía alimentaria con adecuación sociocultural y enfoque diferencial para pueblos indígenas, el Gobierno nacional apoyará con recursos técnicos y humanos en los procesos respectivos, que deberá dirigirse al fortalecimiento de los pueblos indígenas, sus autoridades e instituciones.
6. La ejecución de todas las acciones de seguridad y autonomía alimentaria con los pueblos indígenas, deberá ejecutarse directamente con las propias organizaciones y autoridades indígenas, sin perjuicio de la participación de otras entidades. En desarrollo de este principio, las instituciones deberán facilitar la producción interna, la promoción de tecnologías limpias, los créditos blandos a través de los programas ya establecidos por el Ministerio de Agricultura, y el fortalecimiento territorial, con el fin de implementar los programas concertados de seguridad y autonomía alimentaria.
7. Para la implementación de los planes territoriales de seguridad y autonomía alimentaria para los pueblos indígenas, el Gobierno nacional y entidades territoriales deberán:
 - a. Promover de manera concertada con los pueblos indígenas, planes de seguridad y autonomía alimentaria, que permitan la reconstrucción de los sistemas agroalimentarios propios, que revitalicen las economías indígenas, los sistemas de producción propios, los intercambios, las prácticas y saberes

relacionados con el mejoramiento de semillas y de manejo respetuoso de los ecosistemas (bosques, suelos), entre otros. Lo cual contribuiría a avanzar en la autonomía y a disminuir la dependencia de los programas asistencialistas, los problemas de desnutrición en las comunidades y garantizar la autosuficiencia alimentaria de los pueblos indígenas en sus territorios.

- b. El proceso de construcción de los planes de seguridad y autonomía alimentaria de los pueblos indígenas, debe estar acompañado de investigación local de los procesos productivos propios y con base en ello, orientar proyectos productivos que aumenten los niveles de autonomía alimentaria, favorezcan los modelos de desarrollo propio y modelos económicos mixtos.
 - c. El apoyo a proyectos piloto, ajustados a los planes de vida y sistemas de producción propios, los cuales tendrán en cuenta las propuestas que se vienen formulando para las comunidades indígenas en alto grado de vulnerabilidad y riesgo de desaparición.
 - d. Una vez garantizado el autoconsumo con la producción local, el fortalecimiento de sistemas de producción integral e intercultural, se deberán apoyar los procesos de transformación trueque, mercados justos, comercialización, entre otros.
 - e. Iniciar acciones tendientes a la creación de Bancos de Semillas (Germoplasma) que será la reserva para contribuir a la soberanía alimentaria de los pueblos indígenas, mediante la formulación de un diagnóstico que establezca la base genética de las semillas autóctonas existentes en los territorios indígenas y su estado actual. Se deben establecer estrategias: (1) que promuevan el enriquecimiento de las especies y semillas en cada zona; (2) que permitan preservar la semilla in situ; y (3) que limiten los impactos ambientales. Una vez realizado el diagnóstico el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural explorará, a través de entidades de investigación, un plan piloto en un resguardo previamente concertado con las autoridades y organizaciones indígenas.
8. El Estado no podrá bajo ninguna circunstancia, promover el uso de productos o cultivos transgénicos, en territorios indígenas, de conformidad a la legislación vigente en la materia.
 9. El programa de Vivienda de Interés Social Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural cuenta con un enfoque diferencial para los pueblos indígenas.
 10. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural articulará con las autoridades y organizaciones indígenas la difusión y capacitación de las convocatorias para acceder a subsidios de vivienda de interés rural.

11. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural propenderá por armonizar las diferentes normas de las entidades territoriales con los usos y costumbres de los pueblos indígenas.
12. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural articulará con las autoridades y organizaciones indígenas la difusión y capacitación de las convocatorias de la oferta del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas y vinculadas.
13. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural coordinará una comisión de verificación, conformada por las entidades competentes, que tendrá por objeto hacer seguimiento a los acuerdos aquí pactados.

Ministerio de Defensa Nacional

1. Respecto a la erradicación de cultivos de uso ilícito, el Gobierno nacional deberá garantizar los procesos de consulta previa y participación, de conformidad con lo establecido en el Convenio 169 de la OIT, la Constitución Política Nacional y la sentencia SU-383 de 2003. Así mismo, el Ministerio de Defensa garantizará los procesos de reparación y compensación de daños causados por cualquier medio de erradicación de cultivos de uso ilícitos.
2. El Ministerio de Defensa Nacional, en concertación con las autoridades indígenas y sus organizaciones, establecerán una política de prevención y protección, con enfoque diferencial, encaminada a prevenir las violaciones cometidas por miembros de la Fuerza Pública, en especial, las violaciones sexuales cometidas contra las mujeres indígenas.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF

1. El ICBF garantizará la participación de un representante de los pueblos indígenas en el Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), tanto en el nivel nacional como en nivel departamental. La elección de los representantes se concertará con las autoridades y organizaciones indígenas. Según el delegado de asuntos étnicos del ICBF manifestó que la institución no puede garantizar la participación del representante indígena en esta comisión debido a que el espacio está encabezado por el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de la protección social el cual ejerce la secretaría técnica.
2. El ICBF dará continuidad al proyecto Apoyo al Fortalecimiento de Familias de Grupos Étnicos que apoya los componentes de seguridad alimentaria y recuperación cultural conforme a los planes de vida de los pueblos indígenas, exceptuando aquellas pueblos en donde no se haya formulado el plan de vida, en las cuales se tendrá en cuenta un diagnóstico integral de la problemática alimentaria concertado con las comunidades.

3. El ICBF garantizará que en los programas con servicios de complementación alimentaria se concertará con las autoridades y organizaciones indígenas, los menús y minutas nutricionales con el fin de que sean incluidas las preparaciones y tradiciones gastronómicas propias de cada pueblo indígena.
4. El ICBF concertará con las autoridades y organizaciones indígenas el diseño e implementación de un programa de complementación alimentaria de acuerdo con las condiciones sociales, culturales, alimentarias y ambientales de cada región; y en todo caso tendrá en cuenta la oferta de productos locales de la región.
5. En el marco del Convenio 288 entre el ICBF y el SENA, se continuará la focalización de beneficiarios pertenecientes a pueblos indígenas para garantizar su acceso a los planes de formación educativa, ofertados de manera concertada con las autoridades y organizaciones indígenas.
6. En los diferentes sistemas de información misional del ICBF se garantizará el registro de los beneficiarios de pueblos indígenas, en articulación con las bases censales emitidas por las autoridades y organizaciones indígenas de los territorios y/o asentamientos indígenas, y zonas urbanas u otros lugares donde estén ubicados, así como con las que existen oficialmente en las bases del MIJ.
7. El ICBF promoverá estrategias de sensibilización pedagógica intercultural entre sus servidores públicos, operadores y agentes comunitarios encargados de los registros de información, en los diferentes programas del instituto, para que se incluya la variable de pertenencia étnica de forma fidedigna.
8. El ICBF concertará con las autoridades y organizaciones de los pueblos indígenas, la Ruta de Restablecimiento de Derechos, que se ha diseñado de manera conjunta entre el ICBF y el Ministerio del Interior y de Justicia, para los casos de niños, niñas y adolescentes indígenas que por su estado de vulnerabilidad han ingresado a este programa.
9. El ICBF adecuará el programa de Atención a niños, niñas y adolescentes desvinculados del conflicto para una atención diferencial en concertación con las autoridades y organizaciones indígenas, niños, niñas y adolescentes indígenas con discapacidad.
10. El ICBF adelantará la contratación de los diferentes programas y servicios extendidos a comunidades indígenas, en la modalidad de convenios interadministrativos con sus autoridades, organizaciones y/o asociaciones legítimamente constituidas para la operación y administración de los mismos, garantizando la autonomía y el ejercicio de la jurisdicción propia de los pueblos indígenas.

11. El ICBF concertará con las autoridades y organizaciones indígenas, el trabajo que se ha venido adelantando en el ajuste de lineamientos de los programas extendidos a grupos étnicos, con enfoque diferencial, en el término de 6 meses de aprobado el PND.
12. El ICBF ajustará los programas tendientes a prevenir las diferentes formas de maltrato contra la mujer, la niñez y los adultos mayores indígenas, con enfoque diferencial étnico, en concertación con las autoridades y organizaciones indígenas, en el término de seis meses de aprobado el PND.

Estos temas serán prioritarios en el marco de mesa permanente de concertación.

Ministerio de Educación Nacional - MEN

1. El MEN manifiesta su disposición de avanzar de manera articulada con otras entidades del Gobierno, en la definición de una ruta jurídica, en el marco de la consulta previa y aprobación de la Mesa Nacional de Concertación. Avance de este proceso es la expedición del Decreto 2500 de 2010. En un término no mayor de 6 meses de la aprobación del PND se definirá la ruta jurídica del SEIP.
2. El Gobierno nacional reconoce el Sistema Educativo Indígena Propio como la política pública educativa para los pueblos indígenas, esta política se construye en concertación con los pueblos indígenas, proyectada por la CONTCEPI, llevada a consulta previa y aprobada por la Mesa Permanente de Concertación.

La consulta previa se iniciará en un plazo no mayor a dos meses, luego de aprobado el Plan Nacional de Desarrollo.

3. El Gobierno nacional reconoce la integralidad del SEIP, que abarca la educación desde que nace el niño hasta después de la muerte física y todos los componentes comunitarios que implican ese modelo integral e intercultural. Todo el proceso deberá ser administrado por las Autoridades Indígenas, siempre que lo soliciten y demuestren capacidad para llevarlo a cabo. La administración de la educación superior se someterá a una concertación especial teniendo en cuenta sus especificidades, en el marco de la normativa vigente, en un plazo máximo de 3 meses de la aprobación del PND.
4. Por parte del Viceministerio de Educación Superior se desarrollaran los lineamientos de política con enfoque diferencial que promuevan el acceso, permanencia y pertinencia de la educación superior para miembros de pueblos indígenas. De igual forma, se fortalecerán los Centros Regionales de Educación Superior (CERES), con presencia de estudiantes indígenas y la creación de nuevos CERES en territorios con presencia de pueblos indígenas; esta acción involucra la generación de espacios de diálogo intercultural que favorezcan el respeto a la diversidad y el reconocimiento de modelos y enfoques de producción y transmisión de saberes en las IES colombianas.

5. El MEN promoverá el fortalecimiento en el ámbito presupuestal del Fondo Álvaro Ulcué Chocué, con el fin de ampliar el número de beneficiarios del mismo y la pertinencia en la otorgación de estos créditos condonables, en coordinación con el Ministerio del Interior y de Justicia. Además, fortalecerá y promoverá los programas de acceso a la educación de pueblos indígenas a través de apoyos financieros, acceso a subsidios de educación y demás líneas de crédito vigentes.
6. El MEN se compromete a apoyar, la formulación de proyectos de investigación en el marco de los proyectos etnoeducativos y de educación propia.
7. De manera transitoria y mientras se pone en funcionamiento el SEIP, se adelantaran las siguientes acciones:
 - a. El MEN implementará el Decreto transitorio 2500 de 2010, para lo cual adelantará las acciones necesarias ante las entidades territoriales certificadas, para que agilicen los procesos de contratación de la administración de la educación con las autoridades indígenas.
 - b. El MEN revisará, en procura de realizar los respectivos ajustes, el diseño de la canasta educativa especial a partir de las diferencias regionales, las particularidades culturales, las condiciones de marginación y exclusión, entre otros criterios, en aras de asegurar una educación pertinente y de calidad a los Pueblos Indígenas.
 - c. Desarrollar una estrategia de formación a los pueblos indígenas que permita generar capacidades a las autoridades indígenas para la administración educativa, y adelantará estrategias de formación pedagógica, técnica administrativa, financiera y mecanismos de seguimiento y control a los pueblos que asuman o estén en perspectiva de asumir con la aplicación del Decreto 2500, mediante las entidades competentes.
 - d. Establecer como línea de Política Pública en educación, que el reconocimiento de los establecimientos educativos o sedes en los territorios indígenas se deba efectuar en cumplimiento al derecho a la consulta previa a las comunidades interesadas y con el previo aval de las autoridades tradicionales legítimamente constituidas.
 - e. El MEN revisará la situación relacionada con la asimilación salarial del personal vinculado en provisionalidad en territorios indígenas.
8. Respeto a la ley de lenguas nativas, el MEN continuará con el desarrollo de una educación pertinente que responda a las características, necesidades y aspiraciones de los pueblos indígenas, buscando que los proyectos etnoeducativos y de educación propia desarrollen la formación de maestros bilingües, el uso de la lengua nativa en los currículos interculturales, la producción de materiales

bilingües y la revitalización de las lenguas nativas en espacios comunitarios, articulando la oferta educativa del Estado con el sistema de educación propia SEIP.

El MEN propenderá por que las universidades consideren en su currículo el fortalecimiento de las lenguas indígenas.

El idioma extranjero debe ser opcional para los pueblos indígenas.

9. El Ministerio de Educación Nacional en el marco de los requisitos legales prestará el acompañamiento para que, de conformidad con lo establecido en el sistema de Aseguramiento de calidad de la educación superior, se adelanten los procesos y procedimientos orientados a que las comunidades indígenas presenten el proyecto y surtan los trámites establecidos en la normativa vigente, para el reconocimiento de una institución de educación superior indígena.
10. Proyecto de interculturalidad de las universidades públicas en el marco de su autonomía, el Ministerio de Educación Nacional apoyará con los recursos necesarios.
11. Fomento a proyectos que promuevan la interculturalidad en las universidades públicas, en el marco de su autonomía y con participación de las autoridades y organizaciones de la CONTCEPI.
12. El Ministerio de Educación Nacional garantizará que el desarrollo y administración del programa de Atención a la Primera Infancia a los Pueblos Indígenas (PAIPI) en territorios indígenas, sean administrados directamente por las propias autoridades que así lo soliciten y demuestren la capacidad para asegurar una atención adecuada y pertinente, dotándolas de los recursos necesarios en el marco del SEIP, con el fin de garantizar la atención integral a la primera infancia en los pueblos indígenas asumiendo las problemáticas relacionadas con el fortalecimiento cultural, lenguas propias, la seguridad alimentaria, la educación pertinente, el fortalecimiento de las condiciones que permitan atender a los niños, niñas en su proceso afectivo y psicosocial, para combatir y prevenir toda forma de violencia y maltrato.

Ministerio de la Protección Social

1. La Política Pública de Salud con enfoque diferencial debe estar construida conjuntamente entre el Gobierno nacional y los pueblos indígenas para un buen vivir.
2. El Estado en sus tres niveles de organización, y en cabeza del Ministerio de la Protección Social concertará con las autoridades y organizaciones indígenas la estructuración, desarrollo e implementación del SISPI en todos los componentes concertados, para lo cual dispondrá de los recursos necesarios.

3. Crear formalmente y apoyar la gestión de la Subcomisión de Salud de la Mesa Permanente de Concertación con pueblos y organizaciones indígenas como un escenario de construcción colectiva de las políticas públicas en salud de los pueblos indígenas, dentro de los seis meses siguientes a partir de la aprobación del PN.
4. Las acciones del Plan de Intervenciones Colectivas en Salud Pública (PIC) para Pueblos Indígenas deberán concertarse con las autoridades y organizaciones indígenas y ejecutarse a través sus instituciones de salud. Donde no existan dichas instituciones o que las existentes no cumplan con los estándares de calidad que sean debidamente concertados con las autoridades y organizaciones indígenas, las autoridades tradicionales concertaran con la red prestadora de servicio que más se ajuste a las condiciones socioculturales de los pueblos indígenas.

Garantizar la incorporación de los lineamientos de política de salud para los pueblos indígenas, en el Plan Decenal de Salud Pública, previo proceso de participación de la subcomisión de salud y aprobación en la Mesa Permanente de Concertación.

- a. Asegurar la atención en salud integral y cobertura del ciento por ciento de la población indígena financiada en su totalidad por el Estado, exceptuando los casos definidos en el artículo 5 de la ley 691 de 2001.
- b. El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Protección Social conjuntamente con la CRES adelantará los estudios necesarios para definir la suficiencia de la UPC, con enfoque diferencial, en un término no mayor a 6 meses, una vez recibida y validada la información por parte de las EPSI, y en trabajo conjunto con la Subcomisión de Salud de la Mesa Permanente de Concertación.
- c. Las instituciones de salud indígena (EPSI e IPSI) por ser de naturaleza pública especial, se les debe garantizar su permanencia y su aplicación jurídica especial. Toda norma en salud que afecte a los pueblos indígenas y sus instituciones deberá ser previamente concertada.
- d. Se le dará prioridad al saneamiento financiero de las EPSI-IPSI, creadas y controladas por las autoridades indígenas para garantizar su continuidad en el sistema, que por razones de diversidad cultural, accesibilidad geográfica, dispersión poblacional, aumento del alto costo, conflicto armado, zona de riesgo natural, perfil epidemiológicos reales, poblaciones en fronteras entre otros se han visto afectadas en su liquidez económica.

Los ejes fundamentales propuestos en el SISPI, serán la base para avanzar en la estructuración del mismo. Se tendrá presente en el SISPI la necesidad de definir un programa especial para los adultos mayores indígenas.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - MAVDT

1. El Ministerio del Medio Ambiente y las instituciones públicas del SINA apoyarán a las organizaciones y autoridades indígenas con recursos técnicos y financieros para la formulación e implementación desde la cosmovisión indígena de las agendas ambientales propias de los resguardos y territorios indígenas.
2. El Ministerio y las entidades del sector ambiental permitirán y garantizarán a las comunidades que habitan en ecosistemas estratégicos para la conservación y aprovechamiento sostenible de la biodiversidad, la mitigación y adaptación al cambio climático, para que éstas tengan acceso a los beneficios económicos que puedan derivarse del usufructo de la conservación de los servicios ambientales que tales ecosistemas prestan a la nación y al planeta, respetando su autonomía.
3. En coordinación con las autoridades ambientales, se diseñarán e implementarán programas, concertados previamente con autoridades y organizaciones indígenas, para la conservación, recuperación y manejo adecuado de los recursos hídricos y las cuencas hidrográficas, procurando en especial la conservación integral de los nacimientos de agua, los páramos, humedales y acuíferos, entre otros, y desarrollando acciones efectivas para evitar su contaminación y deterioro por contaminación, deforestación y uso indebido.
4. Se desarrollarán acciones encaminada a la protección del conocimiento tradicional asociado a la biodiversidad, en el marco del Convenio de Diversidad Biológica.
5. El MAVDT - Fondo Nacional de Vivienda garantizará el acceso preferente al subsidio familiar de vivienda para hogares con miembros de comunidades indígenas en la Bolsa de Ahorro Voluntario Contractual con Evaluación Crediticia Favorable.
6. Fortalecer los mecanismos de participación para la construcción de los planes de manejo de ecosistemas estratégicos en los territorios indígenas, teniendo en cuenta el ordenamiento ambiental espiritual y cultural de los mismos y los planes de conservación de ecosistemas y especies naturales.
7. Se garantizará el acceso al agua potable y al saneamiento básico de las comunidades indígenas en concordancia con la Constitución Política y las leyes, que estipulan que es deber del Estado asegurar la prestación de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional.

El Gobierno nacional, a través del MAVDT, concertará previamente con las autoridades y organizaciones de los pueblos indígenas, alternativas para la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico en los territo-

rios indígenas. Además en conjunto con las autoridades y organizaciones de los pueblos indígenas evaluará la pertinencia de definir los esquemas regulatorios y de inspección, vigilancia y control aplicables a dichas alternativas.

El Ministerio ratifica su compromiso de cumplir la normativa y la jurisprudencia sobre la consulta previa y participación en cada uno de los procesos administrativos ambientales y proyectos licenciables que afectan a los pueblos indígenas.

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

1. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), en coordinación con los ministerios de Cultura y Educación, pondrán en marcha una política, planes y programas orientados a facilitar el acceso, uso, apropiación y manejo con autonomía por parte de los pueblos indígenas, de servicios y tecnologías modernas de la información y comunicaciones.
2. Se garantizará a los pueblos indígenas el derecho a la información y las comunicaciones mediante la formulación participativa y concertada de la política pública nacional de acceso permanente al uso del espectro electromagnético y radio-eléctrico y a los servicios públicos de telecomunicaciones y al uso y creación de medios masivos de comunicación estatales en sus diferentes modalidades, con criterios de equidad, reconocimiento a la diferenciación positiva, de igualdad de oportunidades y justicia distributiva, de conformidad con lo dispuesto en la constitución y la ley, en armonía con las normas que regulen los servicios de telecomunicaciones y con la legislación indígena nacional, mediante la formulación del Plan de Desarrollo de las Comunicaciones para pueblos indígenas, el cual será elaborado con recursos del Fondo de Tecnología de la Información y las Comunicaciones, para lo cual se destinará anualmente hasta el cuatro por ciento (4%).
3. La Comisión PND elaborará una lista con los municipios de mayor densidad poblacional que serán prioritarios en la extensión de la fibra óptica y la creación de los tecno centros con el propósito de acceder a las comunicaciones.

Ministerio de Minas y Energía

1. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Minas y Energía dentro del programa de expansión eléctrica viabilizará y garantizará de manera concertada con las autoridades y organizaciones indígenas proyectos de uso de energías renovables como la energía solar y alternativas, es decir incentivar el uso de paneles solares, con recursos de las empresas de Energía de su jurisdicción, los fondos, el Instituto de Planeaciones de Soluciones Energéticas (IPSE) y el Fondo Nacional de Regalías. Respecto al aprovechamiento de la energía hidráulica el Ministerio de Minas y Energía en coordinación con el Ministerio del Medio

Ambiente promoverán el aprovechamiento de energías a través de las caídas de agua para minimizar el impacto de contaminación ambiental. Así mismo, se mantiene el subsidio de tarifas menores de las zonas no interconectadas con recursos del Fondo FAZNI.

2. El Gobierno nacional, mediante la coordinación del Ministerio del Interior y Justicia, garantizará los procesos de consulta previa en todo los procesos de concesiones mineras, de conformidad con lo establecido en el Convenio 169 de la OIT (ratificado mediante la Ley 21 de 1991), la Constitución Política Nacional y la jurisprudencia. El Ministerio de Minas y Energía y las demás entidades competentes brindarán el acompañamiento que sea necesario en la realización de los procesos de consulta previa.

Ministerio de Relaciones Exteriores

1. Con el propósito de garantizar el cumplimiento de los instrumentos internacionales en lo relativo a los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas asentados en zonas de frontera, el Ministerio de Relaciones Exteriores promoverá acuerdos bilaterales y multilaterales que garanticen la pervivencia de los pueblos.
2. El Ministerio de Relaciones Exteriores, en coordinación con otras entidades, promoverá y gestionará acciones efectivas de manera concertada con las autoridades indígenas, para el desarrollo social, cultural y económico de los pueblos indígenas ubicados en zonas fronterizas. En los mecanismos binacionales, el Ministerio, de manera concertada con las autoridades y organizaciones indígenas asentadas en las zonas de frontera, promoverá la suscripción de acuerdos binacionales que permitan la formulación de programas de desarrollo social cultural y económico para pueblos indígenas.
3. El Ministerio de Relaciones Exteriores promoverá la participación de delegados indígenas en las Comisiones de Vecindad, de acuerdo con los temas de la agenda.
4. El Ministerio de Relaciones Exteriores promoverá y coordinará con las demás instituciones, en concertación con los pueblos indígenas beneficiarios de medidas cautelares y provisionales y los peticionarios, la adopción de medidas de protección acorde con la jurisprudencia nacional e internacional.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE

1. El DANE reactivará las Juntas Indígenas Nacionales y realizará los estudios post-censales de manera concertada con los pueblos indígenas en el marco del próximo censo.

3. Acuerdos con las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales

Sector Transporte

1. Se acuerda acompañar la gestión para identificar una propuesta práctica y viable que permita la implementación de subsidios para la conexión aérea y marítima.
2. Caminos de la Prosperidad. Se destinarán \$40.000.millones anuales durante cuatro (4 años), que serán priorizados a partir de la información construida en la formulación del Plan Nacional de Comunidades Negras, y soportadas en la propuesta de planificación geográfica y etnográfica en el territorio. La subcomisión definirá los criterios de contratación de acuerdo con las normas vigentes para la participación de las comunidades afro. Se incluye como proyectos especiales las vías:
 - San Basilio de Palenque - Malagana
 - Villa Rosa (Repelón) - San Estanislao de Kosca
3. Para la construcción y mejoramiento de la red vial, adecuación de la red fluvial, construcción y mejoramiento de muelles, puertos marítimos, mantenimiento de aeropuertos comunitarios, se acuerda inversiones por \$117.000 millones que se distribuirá en los años 2011 a 2014. El déficit que se presente en 2011 será compensado a partir del año 2012.
4. Los desarrollos de zonas logísticas de Comercio Exterior y el desarrollo de zonas logísticas comunitarias, no son competencia de Sector Transporte. Son competencia de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo el cual se le debe plantear. El Ministerio de Transporte acompañará en lo pertinente a partir de los accesos viales terrestres, fluviales, marítimos y aéreos.
5. El Ministerio de Transporte revisará las solicitudes de licencias para servicios de transporte de empresas a escala nacional y departamental que se conformen con participación de población Afrocolombiana.

Sector Comunicaciones

1. Instalación de una mesa Nacional para Comunicadores, con el fin de definir Políticas, relacionadas con las comunidades Afros. En donde participen:
 - Dos (2) representantes de la CNTV o su delegado, dos (2) representantes de RTVC o su delegado, el Viceministro del Interior o su delegado, el Viceministro del Ministerio de tecnología de la información y las Comunicaciones o su delegado, dos representantes del DANE o su delegado y de los Canales Regionales o sus delegados.

2. Formación radio comunitaria, donde se capaciten cien (100) comunicadores.
3. Apoyar mipymes digital, doscientas (200) personas capacitadas entre el 2011 y 2014.
4. Formación en el uso de TIC, Red de telecentros
 - Telecentro 2011: dos mil (2.000) personas capacitadas
 - Ciudadano digital, certificar:
 - Comunicadores, 100
 - Líderes comunales 500
 - Mujeres cabezas de familias 1.000
 - Tenderos 1.000

En este punto se deja claridad que la Consultiva Nacional de Comunidades Negras se compromete a coordinar la convocatoria.

- 2011-2014 convocatoria a 40 emisoras comunitarias en municipios con población afro
- 80 municipios con tecnocentros
- Tres encuentros regionales (internet sano) los cuales serán realizados en:
 - Chocó
 - Villavicencio
 - Valle (Cali)
 - Barranquilla
 - Montería

En los cuales participaran estudiantes, padres de familia y profesores

En el 2011 se contara con tres territorios digitales

- Hacer listado base 2010 y cotejarlo 2011-2014.
- Creación de un nodo afro en la página web del Ministerio de TIC.
- Contenidos culturales, dotación de bibliotecas y casa de culturas en regiones afros

Dos encuentros de comunicadores afros, uno en Pacífico y otro en Atlántico (San Basilio de Palenque en honor al año afro).

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT)

1. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial se compromete en cabeza del Viceministro a asignar un porcentaje de los recursos asignados para la población desplazada de acuerdo con la certificación que emitirá la Dirección de Comunidades Negras, previa concertación con la subcomisión de territorios.
2. La Dirección de Comunidades Negras, el Viceministerio de Vivienda y la Subcomisión de territorios definirán el mecanismo y el procedimiento para cumplir con la meta anterior.
3. El Ministerio de Ambiente se compromete a concertar los elementos diferenciales para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y Palenqueras en la definición e implementación de la Política de Agua Potable y Saneamiento Básico.
4. Parques Nacionales Naturales ha asignado técnicamente en 2011 un presupuesto de 2.800 para los 11 parques naturales relacionados con comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras destinados a la protección ambiental; que contribuyen al manejo de las aéreas protegidas, lo cual beneficia a dichas comunidades y a otras relacionadas con las áreas.
5. En la restauración de ecosistemas el MAVDT, dará participación a las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, atendiendo las respectivas particularidades de los ecosistemas y culturas a través de sus instancias de representación.

Ministerio de la Protección Social

1. El Gobierno nacional garantiza la cobertura del 100% de la Población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera al SGSSS de acuerdo a las competencias Nacionales y Territoriales y con la participación de las Consultivas Nacionales y Departamentales, la Subcomisión de Salud, las Organizaciones de Base y los Consejos Comunitarios.
2. El Gobierno nacional crea y pone en marcha y operación, una Mesa Nacional de Protección Social para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, conformada por la Subcomisión de Salud, y estará integrada por el ICBF, SENA, Procuraduría y Defensoría Delegada, Ministerio de Protección Social, Acción Social, MAVDT, Supersalud, Supersubsidio Familiar, Instituto Nacional de Salud y el Invima, para abordar de manera integral los temas inherentes al sector.
3. Priorizar acciones de promoción de la Salud, prevención de la enfermedad, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación, bajo el enfoque diferencial acorde

con los perfiles epidemiológicos, las características socioculturales y geográficas, en coordinación con la medicina propia y saberes ancestrales de la población objeto.

4. El Gobierno nacional garantiza la participación de las Comunidades Negras a través de la Subcomisión de salud en la formulación del Plan Decenal de Salud Pública.
5. Incluir las acciones con enfoque diferencial en el Plan Nacional de Salud Pública, los Planes territoriales de Salud, los Planes de Intervenciones colectivas y los Planes de beneficio.
6. El Gobierno nacional y los Gobiernos territoriales garantizan los recursos para el cumplimiento de los compromisos anteriormente acordados.
7. Esta mesa de trabajo se instalará la segunda quincena de marzo de 2011.
8. Se garantiza el 100% al sistema General de Salud, entendiéndose de la afiliación de la comunidad departamental y nacional aporte que será liderado por las mismas comunidades

Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)

1. Para definir las acciones de formación del SENA tituladas y complementarias se realizarán reuniones mensuales a través de la Subcomisión de Protección Social y Salud, en la que estarán involucrados las autoridades territoriales, los representantes de la Comunidad (Consultivos Nacionales, Departamentales y la Comisión Pedagógica) y los delegados de las Direcciones Regionales del SENA, en la cual se acordarán las necesidades específicas de cada región y se definirán las estrategias de atención a la comunidad específica.
2. Desde la Delegación Nacional del SENA se determinarán lineamientos para la atención con enfoque diferencial y acción sin daño para el acceso de la población objeto.
3. La Dirección Nacional del SENA garantizará que sus instructores tengan el perfil de la etnoeducación para desarrollar los procesos de aprendizaje de su competencia.
4. La subcomisión gestionará ante la Dirección del SENA la viabilidad de reglamentar el Fondo Emprender para incluir acciones afirmativas para las comunidades afrocolombianas. Así mismo, solicitará la inclusión de un miembro de la subcomisión en dicho consejo.
5. A partir de la definición de las necesidades específicas de las zonas urbanas y rurales, se gestionará la ampliación de la cobertura para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, en el acceso a los programas del SENA.

6. En busca de la equidad se promoverán acciones afirmativas para la inclusión de instructores que tengan el perfil y la competencia para implementar la etnoeducación.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF

1. El ICBF garantiza que el proceso de caracterización de los usuarios ICBF de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, con enfoque diferenciado que se logra a través del acompañamiento y la realización por parte de las mismas comunidades, para lo que se establecen las jerarquías en: Subcomisión de salud de la consultiva nacional, consultivas departamentales, concejos comunitarios y organizaciones de base. El ICBF coordinará el proceso y brindará la asistencia técnica necesaria sobre las particularidades culturales y legislación relacionada a los servidores públicos de las 33 regionales ICBF y entidades que conforman el Sistema Nacional de Bienestar Familiar.
2. El ICBF se integrará a la mesa nacional de trabajo concertada sobre protección social y salud, y garantizará que las 33 Regionales ICBF, incluida el Distrito Capital, participen de las mismas en su jurisdicción.
3. *Minutas diferenciales.* En los servicios ICBF, con complementación alimentaria que tengan cobertura a Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, se concertará con la subcomisión de salud de la comisión consultiva nacional, las consultivas departamentales, la consultiva distrital, los consejos comunitarios y organizaciones de base, la minuta alimentaria para la inclusión de alimentos y preparaciones tradicionales teniendo en cuenta las épocas de cosecha y los mercados locales acorde a su cultura y necesidades calorícoproteicas.
4. *Ajuste de lineamientos técnicos de los programas.* El ICBF, socializará y concertará con la subcomisión de salud, de la comisión consultiva de alto nivel, los ajustes propuestos a los lineamientos técnicos de los programas ICBF –Programa de Alimentación Escolar, Hogares Comunitarios de Bienestar, Materno Infantil, Recuperación Nutricional, Adulto Mayor, Clubes Juveniles y Desayunos Infantiles con Amor–, para una atención integral diferenciada a las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras transversalizado con generación y género.
5. *Fortalecimiento sociocultural.* El ICBF incluirá a las Comunidades Negras, Afrocolombianas Raizales y Palenqueras como beneficiarios del proyecto *Apoyo al fortalecimiento de familias de grupos étnicos* el cual tiene por objeto apoyar iniciativas de las comunidades que favorezcan el desarrollo de las familias en la reafirmación de sus identidades culturales usos, costumbres y el fortalecimiento de sus estructuras socioeconómicas en los componentes de autosuficiencia alimentaria y fortalecimiento cultural. Conjuntamente con la

subcomisión de salud y protección social de la Comisión Consultiva de Alto Nivel, se buscará la cofinanciación en el marco de los recursos contemplados en el eje de derechos humanos dentro del Programa de Bienestar del Plan Nacional de Desarrollo para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. El presupuesto nacional para este programa durante la vigencia 2011 es de \$9.112 millones con cobertura a todos los grupos étnicos.

6. **Contratación.** En los procesos de contratación de los programas y servicios ICBF a Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, se dará prelación a estas comunidades de acuerdo a lo preceptuado en la Ley 1150 de 2007 y sus Decretos reglamentarios, apoyada por la subcomisión de salud y protección social de la comisión consultiva de alto nivel, las consultivas departamentales, concejos comunitarios y organizaciones de base.
7. **Articulación interinstitucional del Sistema Nacional de Bienestar Familiar:** el ICBF, coordinará las acciones de prevención atención y protección, de los derechos de los niños, niñas, y adolescentes negros afrocolombianos raizales y palenqueras, de acuerdo a lo establecido en la Ley 1098 de diciembre de 2006, a través de líneas estratégicas de intervención concertadas con la subcomisión de salud y protección social de la Comisión Consultiva de Alto y Nivel.
8. **Protección:** Construir una ruta concertada entre ICBF y la subcomisión de salud y protección social de la Comisión Consultiva de Alto Nivel, para garantizar que las defensorías de familias de las regionales ICBF, tengan en cuenta las particularidades culturales de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras en los procesos de mediación de conflictos intra-familiares, adopciones, paternidad responsable, cuota alimentaria, sistema de responsabilidad penal, hogares sustitutos, hogares de paso, entre otros.

Coldeportes

1. Instalación de la Mesa Nacional de Recreación, Deporte y Actividad Física para la Población Negra, Palenquera y Raizal, que se instalará en febrero de 2011, donde se va a revisar y analizar la política planes y programas que hasta ahora están ejecutando con miras a construir el enfoque diferenciado en su política pública.
2. Participación de la Mesa ya mencionada en las mesas específicas que organicen las áreas de la Subdirección Técnica, de acuerdo a las propuestas por cada una de ellas, como escenarios para su análisis y presentación formal de las propuestas de la Consultiva.
3. Conformación y focalización de veedurías que aportan al seguimiento a nivel territorial para el adecuado manejo de los recursos asignados, teniendo como eje la Política Pública del Sector.

4. Plan Decenal del Deporte, la recreación, la Educación Física y la Actividad Física, para el desarrollo Humano, la Convivencia y la Paz 2009-2019, el Plan de Desarrollo Nacional 2010-2014 y el Plan de Acción Institucional.
5. Coldeportes queda a la espera de las propuestas de participación de la Consultiva, para materializar los acuerdos logrados. A partir del recibo de las mismas, Coldeportes estará convocando para la instalación de la Mesa Nacional de Recreación, Deporte y Actividad Física para la Población Afrocolombiana, Negra, Raizal y Palenquera.
6. Apoyo y financiación de la actividad deportiva como alternativa profesional. Coldeportes asigna un total de 16.000 millones en el cuatrienio para los deportistas de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.
7. Construir, dotar y mantener instalaciones deportivas acordes a las exigencias reglamentarias y de alta tecnología para el deporte competitivo y recreativo contemporáneo, ubicadas en regiones de mayor presencia de población negra afrocolombiana, el cual se discutirá en las mesas.
8. Fomento, masificación y difusión deportiva que posibilitan el buen uso del tiempo libre y propician elementos de sana convivencia. Se asignan 9.000 millones en el cuatrienio para elaborar una caracterización en el tema de actividad física y deporte social comunitario y un mapa deportivo nacional que visibilice a la Población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera para lograr el objetivo propuesto.
9. Vivienda para deportistas élites de las Comunidades Negras, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueras a través de un convenio entre Coldeportes y el Fondo Nacional del Ahorro.
10. Postulación para representante deportivo del Chocó y San Andrés perteneciente a este grupo étnico.
11. En la mesa nacional se discutirá el porcentaje diferencial para las glorias del deporte de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.

Ministerio de Relaciones Exteriores

1. La Cancillería coordinará con la Dirección de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, y la subcomisión operativa y de relaciones internacionales de la Consultiva de Alto Nivel y las demás instancias pertinentes, las acciones conjuntas en materia de política exterior relativas a las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.
2. La Cancillería se compromete a iniciar un proceso concertado con la subcomisión Operativa y de Relaciones Exteriores de la Consultiva de Alto Nivel y la

Dirección de Comunidades Negras del Ministerio de Interior y de Justicia, y cooperación internacional Acción Social para la construcción de una política diferencial en materia de cooperación internacional para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.

3. La Cancillería fortalecerá su compromiso con la promoción y difusión ante la comunidad internacional de los valores culturales de las Comunidades Negras Afrocolombianas Raizales y Palenqueras como mecanismo para dar a conocer la riqueza del patrimonio cultural de estas comunidades y abrir nuevos escenarios de diálogo con otras comunidades afines. En este contexto se busca mecanismos de diálogo y estrategias diplomáticas con la subcomisión Operativa y de Relaciones Exteriores de la Consultiva de Alto Nivel y la Dirección de Comunidades Negras del Ministerio de Interior y de Justicia y demás instancias pertinentes.
4. Seguir impulsando el diálogo y comunicaciones interinstitucionales, para el seguimiento a las denuncias de violaciones de derechos humanos y medidas cautelares de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.
5. La Cancillería se compromete con la subcomisión Operativa y de Relaciones Exteriores de la Consultiva de alto nivel y la Dirección de Comunidades Negras del Ministerio del Interior y de Justicia, a una reunión para discutir y definir un plan de acción de 2011 en tareas específicas que le competen, a las comunidades Negras Afrocolombianas Raizales y Palenqueras –zonas fronterizas, derechos humanos, cooperación internacional, asuntos culturales, proyectos de capacitación y fortalecimiento para el cumplimiento de las funciones de las partes, entre otras que concierten–, el Ministerio de Interior y de Justicia, facilitará los mecanismos que permitan el desarrollo de este Acuerdo.
6. El Ministerio de Relaciones Exteriores promoverá la participación de delegados de las Comunidades Negras Afrocolombianas Raizales y Palenqueras, en las Comisiones de Vecindad, de acuerdo con la agenda a tratar.
7. Los proyectos de desarrollo fronterizo, atenderán un enfoque diferencial que reconozca y respete la diversidad étnica y cultural y en los casos que lo requieran con previa coordinación con la Dirección de Comunidades Negras del Ministerio de Interior y de Justicia para garantizar el enfoque participativo de los diversos actores.
8. En materia de migración internacional se acuerda promover la creación de una línea de trabajo articulada entre subcomisión operativa y de relaciones internacionales y el Ministerio del Interior y de Justicia que permita fortalecer el contacto y promover el bienestar de las comunidades negras y que encuentren en el exterior con énfasis en: difusión de información, creación y fortalecimiento de redes y trabajo con gobernaciones y alcaldías.

Ministerio de Educación Nacional (MEN)

1. Para efectos de la concertación e inclusión en el PND 2010-2014 la CPN presentará el documento base –Política Pública: Hacia un sistema educativo intercultural–, a la comisión Consultiva de Alto Nivel, con la identificación de las ocho estrategias y un presupuesto global sugerido para incluirlo en el PND en el capítulo correspondiente a educación para comunidades negras; con la claridad que dicho documento surtirá las revisiones y ajuste técnicos que corresponden al trámite del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, manteniendo el espíritu del documento concertado por la Comisión Consultiva de Alto Nivel.
2. El Viceministro de Educación Preescolar, Básica y Media ratifica el compromiso adquirido en la sesión Núm. XX de 2010 de la Comisión Pedagógica Nacional del 30 de junio de 2010, en el sentido de garantizar la presencia interdisciplinaria de cuatro expertos concertando con la Subcomisión de Política Pública de la Comisión Pedagógica Nacional los términos de referencia para la contratación de los expertos. Estos expertos de manera conjunta con el equipo técnico del Ministerio de Educación y la Subcomisión de política revisarán el documento de política pública y realizarán los ajustes técnicos correspondientes para ser aprobados por la Comisión Pedagógica Nacional en pleno. Se acuerda que la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras contribuirá dentro del marco de sus competencias con el apoyo técnico y presupuestal para el cumplimiento del presente Acuerdo. El Ministerio de Educación se compromete una vez aprobado se publicará dicho documento.
3. Concurso de docentes. El viceministro se compromete a reunirse con la CNSC antes de la realización de la próxima sesión de los CPN, para tratar los temas referentes al concurso de etnoeducadores, negros, afrocolombianos, raizales y palenqueras 2011. Para ellos, se tendrán en cuenta las actas anteriores de las reuniones con Defensoría del Pueblo, Procuraduría y la Subcomisión de concurso docente CPN. Para esta reunión se convocará a la Dirección de Comunidades Negras.
4. Reporte de vacantes: Para efectos de reportes de vacantes al MEM y a la CNSC, el MEN sugerirá a las Secretarías de Educación de los docentes territoriales realizar conjuntamente con las comisiones pedagógicas nacionales, diagnóstico para la identificación de la población estudiantil negra, matriculada y su debido reporte se incluirá en el SIMAT, de conformidad con la Ley 70, la circular 025 de 2004 y las demás normas concordantes y pertinentes. El MEN así lo comunicará a las entidades territoriales competentes.
5. El Ministerio de Educación Nacional presentó el presupuesto para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, el cual es de \$739.000 millones.

6. El Ministerio de Educación Nacional en conjunto con el DNP se compromete a revisar las tipologías teniendo en cuenta la variable étnica, la cual será presentada y discutida con la Subcomisión de Educación.

Icetex

El Icetex se compromete que el 28 de enero de 2011 en las horas de la mañana entregará el informe de las proyecciones del 2010 al 2014, de acuerdo con la información suministrada del Departamento Nacional de Planeación de un incremento del 40% anual para el cuatrienio.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

1. Previo a la convocatoria específica para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Fomipyme, se revisarán y concertarán conjuntamente con la Subcomisión operativa de relaciones internacionales, el marco de operación de los términos de referencia de la convocatoria.
2. El Ministerio se compromete a gestionar un convenio con la FUPAD y otras entidades de cooperación internacional para la consecución de recursos de cofinanciación para las convocatorias de Fomypime de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.
3. El Ministerio de Comercio se compromete a impulsar una mesa de concertación de acceso a los servicios financieros en la cual participaría Bancóldex, Programa Banca de las Oportunidades, Findeter, Fondo Nacional de Garantías. En esta mesa se compartirá las experiencias sobre los esquemas de fondos de capital de riesgo y capital semilla.
4. El Ministerio se compromete a darle continuidad y actualizar en lo pertinente al cumplimiento de los acuerdos relacionados con la realización de los estudios de oportunidades productivas, inteligencia de mercados, la construcción de agenda interna de competitividad de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, que se efectuaron en el marco de la consultiva de alto nivel pasada.
5. Se estudiará conjuntamente con la Subcomisión Operativa la construcción de agencias de desarrollo económico regional de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.
6. Se estudiará conjuntamente los mecanismos para la participación de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras en las Comisiones regionales de competitividad y en la Comisión Nacional de Competitividad.
7. Dentro del Plan de Acción conjunto se considerará una capacitación inicial sobre mecanismo para el desarrollo de franquicias.

8. El Ministerio de Comercio Industria y Turismo se compromete a revisar, analizar y concertar con la Subcomisión Operativa de la consultiva de alto nivel dentro del marco de la normativa vigente para las Comunidades Afrocolombianas Raizales Y Palenqueras ;la política, planes, programas y términos de referencia de las convocatorias diversas; con el propósito de lograr la inclusión diferenciada de Comunidades Afrocolombianas Raizales y Palenqueras en el marco de la misión y objetivos de Ministerio de Comercio Industria y Turismo.
9. La Dirección de Asuntos para comunidades Negras Afrocolombianas Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior y de Justicia será la instancia del Gobierno que coordinará con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
10. La promoción y difusión entre las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras de las Convocatorias del Fondo Fomipyme en la línea de enfoque diferencial, se realizará a través de los mecanismos institucionales de Ministerio (por ejemplo Pagina Web,) a través de la Consultiva de alto nivel, de la Dirección de Comunidades Negras del Ministerio de Interior y de Justicia, Dirección de Poblaciones del Ministerio de Cultura y demás instancias pertinentes.
11. Se apropiarán para el año 2011, \$1.032 millones de recursos del Fomipyme para adelantar una convocatoria específica para Comunidades Negras, Afrocolombiana, Raizales y Palenqueras. Los recursos se incrementaran anualmente en los años 2012, 2013,2014 de acuerdo con la variación del índice de precio al consumidor.
12. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, realizará una convocatoria específica para población en condición de desplazamiento de las Comunidades negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales. Para el 2011 se asignan 400 millones de pesos los cuales se incrementaran anualmente en los años 2012, 2013, 2014 de acuerdo con la variación del índice de precio al consumidor.
13. El Ministerio de Comercio Industria y Turismo se compromete a que el 15% del presupuesto asignado al programa asistencia a la promoción, se destinará para el desarrollo turístico de las comunidades negras afrocolombianas, raizales por vía presentación de proyectos y la metodología se concertará con la subcomisión operativa y de relaciones internacionales.
14. El Ministerio de Comercio Industria y Turismo se compromete a revisar, analizar concertar con la subcomisión operativa de relaciones internacionales públicas y políticas y demás instancias competentes dentro del marco de la normativa vigente para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, la política y otras opciones para lograr la inclusión diferenciada de comunidades afrocolombianas raizales y palenqueras en los programas del Fondo de Promoción Turística de Colombia.

15. La Subcomisión Operativa y de Relaciones Internacionales se ratifica en que sí existen argumentos jurídicos dentro del marco de las normas constitucionales para que en el Plan de Desarrollo existan políticas, planes y programas con un presupuesto diferencial para el apoyo y fortalecimiento de la actividad turística para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

1. Se crea una mesa de entendimiento y un comité de monitoreo (entre el Ministerio de Agricultura, el Incoder y esta Subcomisión) cada 4 años en donde queden acuerdos que jurídicamente se puedan realizar.
2. El Ministerio de Agricultura se compromete a hacer una revisión de todas las políticas programas y estrategias que existen hoy para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del sector rural, para construir conjuntamente las estrategias que garanticen la elaboración de la política pública diferenciada para estas comunidades con las instancias legales representativas.
3. El Incoder se compromete a realizar las convocatorias diferenciadas en proyectos productivos, agrícolas, pecuarios y pesqueros para Comunidades, Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.
4. El Ministerio de Agricultura y el Incoder se comprometen a respetar las instancias válidas y legales de concertación existentes para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.
5. El Ministerio de Agricultura se compromete a formular en el término de 6 meses, con las instancias válidas y legales de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, una política diferencial para la pesca artesanal y acuícola para esta población específica.
6. La DACN será la instancia de coordinación y enlace institucional entre el Ministerio de Agricultura y el Incoder.
7. El Ministerio buscará los mecanismos para fortalecer el presupuesto de las convocatorias para proyectos integrales diferenciales hechas por el Incoder.
8. El Ministerio de Agricultura, el Incoder y la DACN se comprometen con las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras a realizar la gestión respectiva para la consecución de recursos de Cooperación Internacional para el fortalecimiento institucional de los representantes válidos y legales de estas comunidades, para la implementación de proyectos productivos, la compra de tierras y vivienda rural para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.
9. El Ministerio de Agricultura a través del CONSA promoverá que los acuerdos aquí planteados puedan ser implementados igualmente a nivel territorial.

10. El Incoder se compromete a partir del 2012 a asignar presupuestos diferenciales para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras con la subcomisión o la instancia que corresponda.
11. El Ministerio de Agricultura se compromete a hacer seguimiento a estos compromisos para asegurar su cumplimiento.
12. Creación de una línea especial de créditos Finagro DTF -2 para comunidades negras para proyectos productivos.

Ministerio de Minas y Energía

1. El Ministerio de Minas, se compromete a revisar, analizar la política pública, planes, programas y estrategias y a construir con enfoque diferencial la política pública para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, raizales y Palenqueras en el Ministerio de Minas y en la Agencia de Hidrocarburos, energía y Gas, y lo hará en forma concertada con la subcomisión de territorio, vivienda, medio ambiente de la Consultiva de Alto Nivel, y la DACN, con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo.
2. Se compromete a designar el 50% de sus recursos para el acompañamiento en la delimitación de las zonas mineras de comunidades negras, y si estas hacen más solicitudes el ministerio las atenderá así se sobrepase este presupuesto.
3. El Ministerio de Minas se compromete a buscar una estrategia para diseñar programas y proyectos diferenciados para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras en concertación con la subcomisión de territorio, vivienda, medio ambiente de la Comisión consultiva de alto Nivel, La Dirección de Asuntos para Comunidades Negras del MIJ y el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo.
4. El Ministerio de Minas se compromete en la atención diferenciada para que se ejecuten los proyectos que las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras propongan.

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social

1. El 10% del presupuesto de inversión de Acción social será destinado para atender a las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, el cual obedece a la política de atención diferencial.
2. Se definen criterios de focalización para la atención: los índices de violencia y pobreza extrema, para priorizar municipios con presencia de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.

3. La implementación de cada proyecto se hará de manera concertada con las Comunidades beneficiarias.
4. Abrir un espacio técnico de trabajo entre la subcomisión jurídica y de Derechos Humanos de la Comisión Consultiva de Alto Nivel, y los técnicos de Acción Social para definir las líneas de política del enfoque diferencial de los programas de Acción Social.

Ministerio del Interior y de Justicia

1. La Dirección de Asuntos para Comunidades Negras del Ministerio del Interior y de Justicia, se compromete a trabajar con la Subcomisión Jurídica y de Derechos Humanos de la Comisión Consultiva Nacional el borrador del proyecto de ley estatutaria de inclusión para las Comunidades Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.
2. Se acuerda como sesiones de trabajo los días de 3 y 4 de febrero la reunión de la subcomisión jurídica y de derechos humanos en Santa Marta para tratar puntualmente: las actividades para dar cumplimiento a los Autos de la Corte Constitucional y socialización y concertación sobre el borrador de proyecto de ley de inclusión a las comunidades que están por fuera de las cuencas de los ríos, que está trabajando la DACN - MIJ.
3. En cumplimiento a las órdenes de la corte, las organizaciones e instituciones encargadas de darles seguimiento se convocarán periódicamente para informarles las actividades realizadas.
4. Se acuerda que la DACN, gestionará ante el Departamento de Estado Norteamericano y las Organizaciones Internacionales una reunión con la subcomisión jurídica y de Derechos Humanos de la Comisión Consultiva de Alto nivel, para analizar la problemática de Derechos Humanos de las Comunidades y socializar el informe de avance de las actividades ejecutadas en cumplimiento a las órdenes del Auto de la Corte Constitucional.
5. Debido a la agenda de trabajo que tiene la subcomisión jurídica y de derechos humanos de la Comisión Consultiva de Alto Nivel, se requiere la formulación de un proyecto de fortalecimiento a la subcomisión que debe ser socializado en las sesiones del 3 y 4 de febrero de 2011 en la ciudad de Santa Marta, requerido para trabajar los proyectos de agenda legislativa y el proyecto de ley de inclusión para las comunidades que están por fuera de las cuencas de los ríos, al igual que trabajar proyecto de ley antirracismo.
6. Solicitan al MIJ, que le notifique al congreso que el proyecto de penalización al racismo debe surtir el proceso de consulta previa, con las comunidades de negras ante los representantes a nivel nacional, en el espacio autónomo de concertación Comisión Consultiva de Alto Nivel.

7. En materia de impunidad, se presentarán por parte de la subcomisión jurídica y de Derechos humanos de la Comisión Consultiva de Alto Nivel, unos casos de no avance en investigaciones penales que presentarán en la próxima reunión para que la Dirección de Derechos Humanos del MIJ los canalice y solicite avance sobre los casos ante la Fiscalía General de la Nación y socializar ante la subcomisión jurídica el informe que ellos brinden al ente investigador en la sesión de Santa Marta.
8. La subcomisión jurídica y de Derechos humanos, y la Dirección de Derechos Humanos, diseñarán conjuntamente un proyecto cuali-cuantitativo de investigación que incluirá un diagnóstico sobre situación de Derechos Humanos, en comunidades Negras a nivel nacional, que se dividirá en fases y el estudio se iniciara el 3 y 4 de febrero en la sesión que la subcomisión adelantar en Santa Marta.
9. Ante los sistemas de información que maneja la Dirección de Derechos Humanos, le solicitan a la subcomisión jurídica y de Derechos Humanos de la Comisión Consultiva de Alto Nivel, unas sugerencias puntuales a la norma general que regula el tema de las medidas de protección (Decreto 1740 de 2010) en materia de enfoque diferencial; así mismo solicitan a la subcomisión, que ilustren a la Dirección de Derechos Humanos sobre las particularidades de las comunidades afrodescendientes, que los hacen más vulnerables. La Dirección de Derechos Humanos del MIJ, está trabajando unos espacios de conversación sobre medidas de protección que hacen la diferencia, y propone realizarlos con las comunidades afrodescendientes a través de la sensibilización en mesas de trabajo o talleres iniciando con los miembros del CRER, y posteriormente continuar este proceso de sensibilización con las institucionales del Estado. La Dirección de Derechos Humanos, se compromete a hacer llegar el mensaje de sensibilización a Gobernadores y Alcaldes.
10. A la reunión con CRER para sensibilizar en enfoque diferencial, a la que se invitarán a todas las instituciones que lo integran, y la fecha se concertará durante la próxima sesión de la subcomisión jurídica y derechos humanos. Para esta reunión la Dirección de Derechos Humanos se compromete a financiar el transporte de ida y vuelta de los siete miembros de la subcomisión jurídica y de Derechos Humanos, la DACN asume el hospedaje y alimentación de los miembros de la subcomisión jurídica y de derechos Humanos.

Incoder

1. A los acuerdos en el tema de Territorio suscritos en acta, se adicionan dos por decisión del gerente de Incoder, se compromete a partir del 2012, a destinar recursos diferenciales para comunidades negras, y manifiesta que para 2011 no se incluyó pese a la solicitud adelantada por cinco meses y requieren que

con la subcomisión y las instancias que correspondan se comprometen a hacer seguimiento a estos compromisos para asegurar su cumplimiento.

2. El Ministro de Agricultura se compromete a gestionar líneas de crédito especial Finagro DTF-2 puntos, para proyectos productivos de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.

Departamento Nacional de Planeación

1. Recursos adicionales para Becas en Icetex de \$6.000 millones de pesos en el año 2012, \$6.000 millones en el año 2013 y \$6.000 millones en el año 2014 para un total de \$18.000 millones de pesos.

Ministerio de Cultura

1. Propuesta Ministerio de Cultura: Fortalecer la identidad y el reconocimiento de las Comunidades Negras, Raizales, Palenqueras y Afrocolombianas y contribuir a la eliminación del racismo y la discriminación, responsabilidad asignada a la Dirección de Poblaciones, en concertación con los espacios institucionales de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.
2. Fortalecer el esquema de financiación de la culturas negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras de Colombia: incidencia conjunta entre Ministerio de Cultura, la subcomisión de Cultura de la CCAN y el Representante ministerial de la Comisión Consultiva de Alto Nivel (CCAN) en los decisores de política pública, para el incremento sustancial de los recursos de inversión en la cultura de las Comunidades Negras, Raizales y Palenqueras.
3. Fortalecimiento del Sistema Nacional de Cultura: consistente en el diseño e implementación de las políticas culturales para las Comunidades Negras, Raizales, Palenqueras y Afrocolombianas, en las entidades departamentales, municipales y distritales. Ello implica la formulación de una iniciativa legislativa que reconozca la participación de los negros, afrocolombianos, palenqueros y raizales en los Consejos departamentales, distritales y municipales. El Ministerio, diseñará e implementará un programa de formación y actualización de los consejeros departamentales, distritales y municipales de cultura, representantes de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales, en el marco del Sistema Nacional de Cultura - Ley 397.
4. El Ministerio de Cultura y la subcomisión de Cultura de la CCAN formalizarán y reglamentarán la conformación y funcionamiento de la Mesa Nacional de las Culturas Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, a marzo de 2011.
5. El Ministerio de Cultura acoge los 4 programas presentados por el PND de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, con recursos del orden de \$25.000 millones: \$5.000. millones apropiados por las direc-

ciones y programas del Ministerio y asistencia técnica, para lograr el acceso a proyectos por \$20.000.millones, con cargo a los recursos del IVA a la telefonía celular, que manejan los departamentos Para las vigencias 2012-2014, se concertará la inversión, con rubros con enfoque diferencial para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, durante el primer trimestre de cada año.

Programas	Metas	Estrategias
1. Programas de creación cultural en condiciones de libertad, equidad y dignidad	1. Diseñar y desarrollar un programa de emprendimiento cultural para municipios mayoritariamente afro. 2. Diseñar e implementar un programa de internacionalización de la cultura, articulado con el movimiento mundial de la diáspora africana.	Para este primer programa, las competencias institucionales y los presupuestos a apropiar, estarían en las siguientes entidades: el Ministerio de Cultura, el Departamento Nacional de Planeación- DNP y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; con el apoyo de la Dirección Nacional de Derecho de Autor- DNDA, el SENA, Proexport, Acción Social, Bancóldex, Colciencias, Icetex, la Comisión Nacional de Televisión, el DANE y los Ministerios de Educación y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Para ello ya existe dos referentes de política: CONPES 3660- Política para promover la igualdad de oportunidades para la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal y el Documento CONPES 3533- de Industrias culturales¹. Con respecto a los procesos de internacionalización de la cultura, es imprescindible la coordinación programática y presupuestal de las entidades mencionadas en el apartado superior y Ministerio de Relaciones Exteriores, con quienes este año, realizaremos la reunión del comité de la Ruta del Esclavo - Unesco. El Ministerio de Cultura, se encuentra trabajando en ambos campos y en los comités de seguimiento previstos para el desarrollo de ambos instrumentos de política. Igualmente, están al servicio de estos propósitos, los convenios suscritos con los gobiernos de Cuba y Brasil, entre otros, como escenarios de aprendizaje para las comunidades afro en Colombia.

Programas	Metas	Estrategia
2. Incentivos, inversión y formalización a centros de investigación de las culturas afrocolombianas.	1. Formalización del Centro de Estudios e investigación de las culturas afrocolombianas en las diferentes regiones del país. 2. Incluir en las líneas de investigación Colciencias y del ICANH, al tema afrocolombiano. 3. Investigación etnohistórica de palenques y procesos de colonización por afrocolombianos. Difusión de resultados. 4. Fortalecer el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico Jhon Bolt Newman	Estas acciones, involucrarían competencias institucionales y los presupuestos a apropiar, por parte de: Ministerio de Cultura, Ministerio de Educación, Colciencias, Icetex, ASCUN y las redes de universidades. Con respecto al Centro de Documentación, es importante contemplar: el fortalecimiento a Universidades como la UTCH, Valle, Unicartagena, Nacional, Del Pacífico, entre otras, que forman el capital social de las comunidades negras, así como el fortalecimiento de sus centros de documentación y estudio de las culturas negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales.
3. Recuperación y divulgación de la memoria histórica de los afrocolombianos.	1. Recuperar la memoria histórica de los afrocolombianos y divulgación de los resultados. Publicar un texto o un audiovisual con los resultados de cada una de las investigaciones.	Este proceso se inició con el programa de Resignificación de la historia afro, raizal y palenquera, consistente en la investigación, producción y difusión del libro: Rutas de Libertad – 20.000 ejemplares y la colección de literatura afro– 3.500 colecciones. La estrategia se ha trabajado con el Ministerio de Educación y cuenta con la cooperación del Banco de la República. Continúa durante 2011, en el marco del cumplimiento de la Resolución 64/169 de la Asamblea de las Naciones Unidas y la realización del comité de la Ruta del Esclavo, en marzo de los corrientes.
4. Apoyo y divulgación de expresiones artísticas afrocolombianas	1. Apoyo y divulgación mediática a fiestas, carnavales, expresiones artísticas negras, afrocolombianas tradicionales, que se desarrollen en las diferentes regiones. Conmemoración del día de las mujeres negras y su familia en Colombia. 2. Conmemoración del día de los aportes de las mujeres negras y su familia en Colombia. 3. Conmemoración del Día de la Afrocolombianidad.	Estas acciones, involucrarían competencias institucionales y los presupuestos a apropiar, por parte de: Ministerio de Cultura, Educación, MinTIC, CNTV y canales regionales. Las conmemoraciones, forman parte de la agenda de re significación de la historia afro, raizal y palenquera y durante 2010, involucró a 200 municipios, incluidos los 109 de población mayoritariamente afro.

LEY 1450 DE 2011

16 DE JUNIO



Libertad y Orden
República de Colombia

Congreso de Colombia

Ley 1450

16-06-2011

Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014

El Congreso de Colombia

Decreta:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1°. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y PLAN DE INVERSIONES 2011-2014. El Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014: Prosperidad para Todos, que se expide por medio de la presente ley, tiene como objetivo consolidar la seguridad con la meta de alcanzar la paz, dar un gran salto de progreso social, lograr un dinamismo económico regional que permita desarrollo sostenible y crecimiento sostenido, más empleo formal y menor pobreza y, en definitiva, mayor prosperidad para toda la población.

ARTÍCULO 2°. PARTE INTEGRANTE DE ESTA LEY. Apruébese como parte integrante de la Parte General del Plan Nacional de Desarrollo e incorpórese como anexo de la presente ley, el documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos”, elaborado por el Gobierno Nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo.

El documento que se incorpora a la presente ley corresponde al publicado en la *Gaceta del Congreso* de la República como anexo a la ponencia para segundo debate.

ARTÍCULO 3°. PROPÓSITOS DEL ESTADO Y EL PUEBLO COLOMBIANO. Durante el cuatrienio 2010-2014 se incorporarán los siguientes ejes transversales en todas las esferas del quehacer nacional con el fin de obtener la Prosperidad para Todos:

- Innovación en las actividades productivas nuevas y existentes, en los procesos sociales de colaboración entre el sector público y el sector privado y, en el diseño y el desarrollo institucional del Estado.
- Buen Gobierno como principio rector en la ejecución de las políticas públicas, y en la relación entre la Administración y el ciudadano.
- Un mayor y mejor posicionamiento internacional de Colombia en los mercados internacionales, en las relaciones internacionales, y en la agenda multilateral del desarrollo y de la cooperación para alcanzar la relevancia internacional propuesta.

- Una sociedad para la cual la sostenibilidad ambiental, la adaptación al cambio climático, el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones y el desarrollo cultural sean una prioridad y una práctica como elemento esencial del bienestar y como principio de equidad con las futuras generaciones.

Con base en los anteriores ejes transversales, el camino a la Prosperidad Democrática, a la Prosperidad para Todos, debe basarse en tres pilares:

1. Una estrategia de crecimiento sostenido basado en una economía más competitiva, más productiva y más innovadora, y con sectores dinámicos que jalonen el crecimiento.
2. Una estrategia de igualdad de oportunidades que nivele el terreno de juego, que garantice que cada colombiano tenga acceso a las herramientas fundamentales que le permitirán labrar su propio destino, independientemente de su género, etnia, posición social o lugar de origen.
3. Una estrategia para consolidar la paz en todo el territorio, con el fortalecimiento de la seguridad, la plena vigencia de los Derechos Humanos y el funcionamiento eficaz de la Justicia.

El Plan Nacional de Desarrollo parte de la base de que el camino hacia la Prosperidad para Todos pasa, necesariamente, por una reducción de las desigualdades regionales, de las brechas de oportunidades entre las regiones de Colombia, es decir, por una mayor convergencia regional. La Prosperidad debe llegar a cada uno de los colombianos, y a cada uno de los municipios, distritos, departamentos y regiones donde viven.

TÍTULO II

PLAN DE INVERSIONES Y PRESUPUESTOS PLURIANUALES

ARTÍCULO 4°. PLAN NACIONAL DE INVERSIONES PÚBLICAS 2011-2014. El Plan Nacional de Inversiones Públicas 2011-2014 tendrá un valor de quinientos sesenta y cuatro billones \$564 billones, a pesos constantes de 2010, financiados de la siguiente manera:

Pilares, Programas y Estrategias -Plan de Inversiones 2011 - 2014

(Millones de pesos constantes de 2010)

Pilares, objetivos y estrategias	Central	Descentrali- zado	E. Territo- riales	Privado	SGP	Total
1. Crecimiento sostenible y competitividad	37.735.602	825.185	11.824.621	208.328.159	5.030.496	263.744.062
1.1 Innovación par a la prosperidad	3.707.493		2.639.914	2.971.182		9.318.589
1.1.1 Conocimiento e innovación	3.303.954		2.639.914	2.971.182		8.915.050

Pilares, objetivos y estrategias	Central	Descentralizado	E. Territoriales	Privado	SGP	Total
1.1.2 Emprendimiento empresarial	375.834					375.834
1.1.3 Propiedad intelectual, instrumento de innovación	16.635					16.635
1.1.4 Promoción y protección de la competencia en los mercados	11.070					11.070
1.2 Competitividad y crecimiento de la productividad	4.275.718	118.079		15.634.107		20.027.904
1.2.1 Desarrollo de competencias y formalización par a la prosperidad	1.175.629	30.742		86.506		1.292.876
1.2.2 Infraestructura par a la competitividad	2.936.236	83.202		15.547.601		18.567.039
1.2.3 Apoyos transversales a la competitividad	163.853	4.136				167.989
1.3 Locomotoras par a el crecimiento y la generación de empleo	29.752.392	707.105	9.184.707	189.722.869	5.030.496	234.397.569
1.3.1 Nuevos sectores basados en la innovación	215.254					215.254
1.3.2 Agropecuaria y desarrollo rural	4.689.209			7.013.277		11.702.486
1.3.3 Infraestructura de transporte	17.713.271			15.988.071		33.701.343
1.3.4 Desarrollo minero y expansión energética	2.545.976	707.105		93.372.131		96.625.212
1.3.5 Vivienda y ciudades amables	4.588.681		9.184.707	73.349.390	5.030.496	92.153.274
2. Igualdad de oportunidades para la prosperidad social	53.976.213	13.158	18.212.902	14.337.008	81.542.889	168.082.169
2.1 Política Integral de Desarrollo y Protección Social	39.525.625	13.158	15.772.803	13.703.222	81.038.286	150.053.094
2.1.1 Primera infancia	8.489.181				591.970	9.081.150
2.1.2 Niñez, adolescencia y juventud	4.431.889					4.431.889
2.1.3 Formación de capital humano	7.785.883		8.407.343	2.244.186	56.763.658	75.201.070
2.1.4 Acceso y calidad en salud: universal y sostenible	12.243.028	13.158	5.620.282	11.459.035	22.926.222	52.261.725
2.1.5 Empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos	5.664.404					5.664.404
2.1.6 Promoción de la cultura	385.978		781.213		324.188	1.491.379
2.1.7 Deporte y recreación	525.261		963.965		432.250	1.921.477
2.2 Promoción Social	8.352.653		2.440.099	633.786		11.426.538
2.2.1 Red par a la superación de la pobreza extrema	3.330.237		144.230			3.474.467
2.2.2 Política par a la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia	5.022.416		2.295.869	633.786		7.952.071

Nota: Se incluye la adición efectuada mediante decreto 145 de 21 de enero del 2011

Resumen sectorial PND 2011-2014, por fuente de financiación
(Millones de pesos constantes de 2010)

Sector	Central	Descentra- lizado	E. Territo- riales	Privado	SGP	Total
Acción social	9.889.440		2.440.099			12.329.539
Agricultura	7.753.517			7.752.476		15.505.993
Ambiente y desarrollo sostenible	546.967	5.399.138	1.863.357			7.809.462
Ciencia y tecnología	1.773.734		2.639.914	2.971.182		7.384.830
Comercio, industria y turismo	735.307	4.136				739.443
Comunicaciones	3.002.494	83.202		15.547.601		18.633.297
Congreso	48.544					48.544
Cultura, deporte y recreación	939.384		1.745.179		756.438	3.441.000
Dansocial	12.256					12.256
Defensa y seguridad	59.098.492					59.098.492
Educación	6.508.861	30.742	8.407.343	2.244.186	56.870.433	74.061.564
Empleo público	364.517					364.517
Estadísticas	765.738					765.738
Hacienda	5.060.598		1.578.960	1.763.629	13.343.499	21.746.686
Interior y justicia	16.499.341	6.061		64.213		16.569.615
Minas y energía	8.620.555	707.105		93.387.586		102.715.246
Organismos de control	350.475					350.475
Planeación	3.210.969					3.210.969
Presidencia	272.662					272.662
Protección social	36.554.664	180.254	5.620.282	11.545.541	23.411.416	77.312.157
Registraduría	244.720					244.720
Relaciones exteriores	86.287					86.287
Transporte	24.976.235		642.837	18.930.701		44.549.773
Vivienda, ciudad y territorio	6.127.834		10.735.896	73.313.635	5.030.496	95.207.861
Fondo de adaptación *	1.446.602					1.446.602
Total	194.890.192	6.410.638	35.673.867	227.520.751	99.412.281	563.907.728

Nota: dentro del nivel central se incluyen los recursos adicionados en el 2011 mediante decreto 145
*corresponde a recursos adicionados en decreto 145 sin distribuir sectorialmente

Parágrafo 1º. Los recursos identificados como fuentes de entidades territoriales para el financiamiento del Plan Nacional de Inversiones Públicas 2011-2014, corresponden a estimaciones de gastos de los niveles departamental, distrital y municipal en el marco de su autonomía, para la articulación de políticas, estrategias y programas nacionales con los territoriales, según los mecanismos de ejecución definidos en el presente Plan.

Parágrafo 2º. Apruébese como parte integrante del Plan de inversiones el documento “Regionalización del Plan Plurianual de Inversiones”, que se anexa, el cual contiene los principales proyectos estratégicos de inversión financiables conforme a lo establecido en el presente artículo y en el artículo 5º de esta ley.

El documento que se incorpora a la presente ley corresponde al publicado en la *Gaceta del Congreso* de la República como anexo a la ponencia para segundo debate.

ARTÍCULO 5°. RECURSOS FINANCIEROS Y PRESUPUESTOS PLURIANUALES DEL PLAN NACIONAL DE INVERSIONES PÚBLICAS. El valor total de los gastos que se realicen para la ejecución del Presente Plan, financiados con recursos del Presupuesto General de la Nación, no podrá superar en ningún caso el monto de los recursos disponibles de conformidad con el Plan Macroeconómico y el Marco Fiscal de Mediano Plazo del Gobierno Nacional.

Parágrafo 1º. El Presente Plan contempla gastos adicionales financiados con recursos que podrán generarse por efecto del mayor crecimiento del PIB (0.2% anual). Dichos gastos adicionales sólo podrán ser incorporados en el Presupuesto General de la Nación en la medida que se materialice dicho crecimiento o se efectúe una priorización de la inversión en cada vigencia, teniendo en cuenta el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Parágrafo 2º. El Plan Nacional de Inversiones incorpora gastos adicionales para la atención de la ola invernal con cargo al Presupuesto General de la Nación. Estas inversiones se incorporarán en el Presupuesto General de la Nación en la medida en que las fuentes de recursos a ellas asignadas se materialicen y teniendo en cuenta el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Plan Financiero y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

El documento que se incorpora a la presente ley corresponde al publicado en la *Gaceta del Congreso* de la República como anexo a la ponencia para segundo debate.

TÍTULO III

MECANISMOS PARA LA EJECUCIÓN DEL PLAN

CAPÍTULO 1

Convergencia y fortalecimiento del desarrollo regional

ARTÍCULO 6°. METAS DEL MILENIO. De acuerdo con la meta del PND de alcanzar plenamente los objetivos del milenio, las entidades territoriales informarán a los ministerios, entidades competentes y el Departamento Nacional de Planeación, de la inclusión en sus Planes de Desarrollo de objetivos, metas y estrategias concretas dirigidas a la consecución de las Metas del Milenio, a las que se ha comprometido internacionalmente la Nación. El CONPES hará seguimiento al avance de las metas referidas en el presente artículo.

ARTÍCULO 7°. SISTEMAS NACIONALES DE COORDINACIÓN. El Gobierno Nacional en desarrollo de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, podrá crear sistemas nacionales de coordinación integrados por autoridades nacionales y territoriales previa aceptación de estas. Las entidades conformarán un órgano de coordinación y fijación de parámetros técnicos, que serán vinculantes para los miembros del respectivo Sistema

en la adopción de las políticas concernientes. La implementación de dichas directrices serán tenidas en cuenta para la aprobación de proyectos de inversión que se financien o cofinancian con recursos de la Nación.

Las entidades que los conforman podrán celebrar contratos o convenios plan o, contratos interadministrativos, entre otros mecanismos, en los cuales se establezcan las obligaciones y compromisos necesarios para la coherente y efectiva ejecución de las políticas objeto de coordinación, que eviten la duplicidad de esfuerzos y aseguren la coherencia de las políticas y programas de las entidades que hacen parte del Sistema.

La información que posean los organismos y entidades que lo integran, relacionada con la actividad del Sistema, deberá ser entregada al órgano de dirección del mismo, en los términos que establezca el Gobierno Nacional para el efecto.

ARTÍCULO 8°. CONVENIO PLAN. Durante la vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional podrá suscribir convenios plan, que tendrán como objetivo implementar el presente Plan Nacional de Desarrollo y complementar las acciones de política que las autoridades territoriales deseen poner en marcha, en consonancia con los objetivos de dicho Plan.

El Convenio Plan se entenderá como un acuerdo marco de voluntades entre la Nación y las entidades territoriales, cuyas cláusulas establecerán los mecanismos específicos para el desarrollo de programas establecidos en la presente ley que, por su naturaleza, hacen conveniente que se emprendan mancomunadamente con una o varias Entidades Territoriales.

Los convenios podrán incluir eventuales aportes del presupuesto nacional, cuya inclusión en la Ley Anual de Presupuesto y su desembolso serán definidos por el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el DNP, de acuerdo con las competencias según el Estatuto Orgánico de Presupuesto. La inclusión y los desembolsos solamente tendrán lugar, si el ministerio o departamento administrativo sectorial competente certifica que la entidad territorial ha cumplido plenamente con todas las obligaciones contraídas en cada Convenio. Ninguna otra Autoridad podrá sustituir la expedición de la certificación prevista en este inciso.

Los Convenios Plan podrán incorporar mecanismos de participación público-privada, de acuerdo con las normas contractuales vigentes según el tipo de Programa y de entidades privadas.

Los Convenios Plan podrán suscribirse a iniciativa del Gobierno Nacional, de las Entidades Territoriales y Autoridades Ambientales, de conformidad con sus correspondientes competencias y de acuerdo con el reglamento que expida el Gobierno Nacional.

Parágrafo 1º. Se autoriza a la Dirección General del Crédito Público y del Tesoro a administrar recursos de terceros que se comprometan para la ejecución de los Convenios Plan.

Parágrafo 2°. Los convenios plan serán evaluados a través del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados el cual comprende al Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno -SISMEG- y el Sistema Nacional de Evaluaciones -SISDEVAL.

Parágrafo 3°. Todos los convenios plan que incluyan aportes del presupuesto nacional o recursos de participación público-privada deberán ser publicados en la página Web de la entidad pública o territorial que haya tenido la iniciativa de suscribirlo, como requisito para su perfeccionamiento. Igualmente deberá ser publicado el informe detallado de la ejecución de los recursos para facilitar su vigilancia y control por parte de la ciudadanía y de los organismos de control competentes.

ARTÍCULO 9°. ESTRATEGIAS TERRITORIALES PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA. El Departamento Nacional de Planeación diseñará y orientará los lineamientos técnicos mínimos que los planes de desarrollo y los presupuestos de las entidades territoriales en materia de superación de la pobreza extrema deberán contener.

El Gobierno Nacional coordinará a través de los mecanismos previstos en la presente ley, que las estrategias para la superación de la pobreza extrema que formulen los departamentos, distritos y municipios contengan metas, programas, proyectos y recursos que estén incluidos en los planes de desarrollo y en sus presupuestos anuales.

Parágrafo. Con el fin de que exista una activa participación de la sociedad civil en la definición de los planes locales para superación de la pobreza extrema, estos serán socializados en el marco de los Consejos de Política Social departamentales y municipales. Así mismo, en estos Consejos se realizará el monitoreo y seguimiento a los compromisos consignados en dichos planes de superación de pobreza extrema territorial.

ARTÍCULO 10. ARMONIZACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014 CON EL PLAN NACIONAL DECENAL DE EDUCACIÓN 2006-2016. En cumplimiento de lo ordenado por la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994), la política educativa del gobierno nacional contenida en el presente Plan Nacional de Desarrollo deberá armonizarse con los propósitos y lineamientos del Plan Nacional Decenal de Educación 2006-2016.

Con el fin de fortalecer la planeación educativa en las regiones, los departamentos, distritos y municipios articularán y armonizarán sus Planes de Desarrollo en materia educativa con lo dispuesto en el Plan Decenal de Educación 2006-2016 y en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

ARTÍCULO 11. PROYECTOS DE GASTO PÚBLICO TERRITORIAL. Las entidades Territoriales podrán utilizar el mecanismo de vigencias futuras excepcionales para la asunción de obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias posteriores, para aquellos proyectos de gasto público en los que exista cofinanciación nacional. Las vigencias futuras excepcionales serán autorizadas y aprobadas de acuerdo con las normas orgánicas que rigen la materia, de forma que en la ejecución de los proyectos contemplados en este

Plan, se garantice la sujeción territorial a la disciplina fiscal, en los términos del Capítulo II de la Ley 819 de 2003.

Para garantizar el cumplimiento de las metas de cobertura previstas en el presente Plan, las vigencias futuras ordinarias o excepcionales podrán autorizarse para proyectos de cofinanciación durante el año 2011.

Los proyectos que requieran de la utilización de esquemas de financiamiento deberán sujetarse a lo dispuesto en las normas que regulan el endeudamiento público, en especial los trámites previstos en la Ley 358 de 1997.

ARTÍCULO 12. REQUISITOS PARA GIRO DIRECTO DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES. En adición a lo previsto en la Ley 1176 de 2007 para la autorización del giro directo de recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico del Sistema General de Participaciones, a patrimonios autónomos diferentes a los esquemas fiduciarios constituidos en el marco de los Planes Departamentales para el manejo empresarial de los servicios públicos de Agua y Saneamiento, el representante legal de la entidad territorial deberá acreditar ante el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Plan de obras, gastos e inversiones y las metas de cobertura, calidad y continuidad que se alcanzarán con dicho plan, en los términos de los artículos 10 y 11 de la Ley 1176 de 2007.
2. La destinación de los recursos para financiar subsidios a la demanda de los estratos subsidiables.
3. Que los recursos no amparen otros compromisos o gastos del ente territorial.

ARTÍCULO 13. ORIENTACIÓN DE LOS RECURSOS POR CONCEPTO DE LA ASIGNACIÓN ESPECIAL PARA RESGUARDOS INDÍGENAS, DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES. El inciso 4º del artículo 83 de la Ley 715 de 2001 quedará así:

“Los recursos de la participación asignados a los resguardos indígenas serán de libre destinación para la financiación de proyectos de inversión debidamente formulados, e incluidos en los planes de vida o de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos indígenas. Los proyectos de inversión deberán estar incluidos en el contrato de administración celebrado con el respectivo municipio o departamento, en concordancia con la clasificación de gastos definida por el Decreto-Ley 111 de 1996.

Con relación a los bienes y servicios adquiridos con cargo a los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para los resguardos indígenas, los alcaldes deberán establecer los debidos registros administrativos especiales e independientes para oficializar su entrega a las autoridades indígenas.

Con el objeto de mejorar el control a los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para los resguardos indígenas, el Gobierno Nacional

fortalecerá la estrategia de monitoreo, seguimiento y control al SGP, establecida por el Decreto 28 de 2008”

ARTÍCULO 14. DESTINO DE LOS RECURSOS DE LA PARTICIPACIÓN DE PROPÓSITO GENERAL PARA DEPORTE Y CULTURA. A partir del 2012 la destinación porcentual de que trata el inciso 2º del artículo 78 de la Ley 715 de 2001, modificada por el artículo 21 de la Ley 1176 de 2007, para los sectores de deporte y recreación y cultura será la siguiente:

El ocho por ciento (8%) para deporte y recreación y el seis por ciento (6%) para cultura.

ARTÍCULO 15. El Gobierno Nacional en la implementación de la Política integral de frontera, desarrollará dentro de su política pública un CONPES fronterizo (Consejo Nacional de Política Económica y Social), que en su caracterización de cada región fronteriza, le dé una especial atención a Cúcuta y su Área Metropolitana y Norte de Santander para mitigar la situación de crisis que ha venido afrontando.

ARTÍCULO 16. PROGRAMA PARA LA GENERACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL. El Departamento Nacional de Planeación coordinará el diseño y ejecución de un “Programa para la generación y fortalecimiento de capacidades institucionales para el desarrollo territorial”, del que se beneficiarán a alcaldías, gobernaciones, grupos étnicos, cuerpos colegiados y a la sociedad civil. Como acciones inmediatas de este Programa se contempla la asistencia técnica a las entidades territoriales en materia de: formulación de planes municipales, distritales y departamentales de desarrollo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, atención integral a las Víctimas del Desplazamiento Forzado por la Violencia, gestión del riesgo por cambio climático, planes de desarrollo de las entidades territoriales y formulación de proyectos regionales estratégicos.

Parágrafo. En el marco de este Programa y como una de sus acciones prioritarias e inmediatas, se conformará y operará el equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial en materia de formulación, ejecución, articulación y seguimiento de la política dirigida a las Víctimas del Desplazamiento Forzado por la Violencia. Este Equipo estará integrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio del Interior y de Justicia y la Agencia Presidencial para la Acción Social y Cooperación Internacional. Para el logro de los propósitos de este equipo cada una de las entidades involucradas asignará los recursos humanos y financieros necesarios para tal fin.

ARTÍCULO 17. CONDICIONES ESPECIALES DE SEGUIMIENTO Y GIRO. Para garantizar la continuidad en la prestación de los servicios ante la adopción de la medida de suspensión de giros de regalías por el Departamento Nacional de Planeación - DNP, prevista en la Ley 141 de 1994 y demás normas concordantes, se podrán establecer giros graduales y/o condiciones especiales de control y seguimiento a la ejecución de estos recursos. Para ello el DNP coordinará con la entidad beneficiaria, entre otros, el envío de información

periódica, con sus respectivos soportes, que permita verificar la adopción y aplicación de medidas tendientes a superar los hechos que originaron la suspensión.

ARTÍCULO 18. MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA CONTINUIDAD, COBERTURA Y CALIDAD EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO. En el caso que se adopte la medida correctiva de asunción de competencias, en el marco del Decreto 028 de 2008, la entidad territorial objeto de esta medida deberá seguir, de conformidad con su autonomía y reglas presupuestales, apropiando en su presupuesto los recursos necesarios, diferentes a los del Sistema General de Participaciones, destinados a la financiación del servicio y/o servicios afectados, durante el tiempo que perdure la medida. Dichos recursos deberán ser transferidos a la entidad que asuma la competencia con el fin de garantizar la continuidad, cobertura y calidad en la prestación del servicio.

ARTÍCULO 19. UNIFICACIÓN DE REPORTES DE INFORMACIÓN. A partir del 1° de enero de 2012 todas las entidades del Gobierno Nacional recolectarán la información presupuestal y financiera que requieran de las entidades territoriales, a través del FUT.

ARTÍCULO 20. MONITOREO, SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES PARA AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO. La actividad de monitoreo de los recursos del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico, a que se refiere el Decreto 028 de 2008, seguirá a cargo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o de la entidad o dependencia que asuma las funciones en relación con el mencionado sector.

Las actividades de seguimiento y control integral de los recursos del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico, en adelante y de manera permanente, estarán a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

ARTÍCULO 21. PLANES DEPARTAMENTALES PARA EL MANEJO EMPRESARIAL DE LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO. La estructuración y funcionamiento de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento -PDA- previstos en el artículo 91 de la Ley 1151 de 2007, se ajustará de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional, teniendo en cuenta las características locales, la capacidad institucional de las entidades territoriales y personas prestadoras de los servicios públicos, y la implementación efectiva de esquemas de regionalización.

Parágrafo 1°. El producto del recaudo de la deuda de municipios y empresas de servicios públicos con INSFOPAL, realizadas según la Ley 57 de 1989 por FINDETER, se destinará exclusivamente al pago de pasivos laborales generados por las personas prestadoras de los servicios públicos liquidadas y/o transformadas, en el marco de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento -PDA-.

Parágrafo 2°. Por motivos de interés social y cuando las características técnicas y económicas de los servicios de agua potable y saneamiento básico lo requieran, la Nación

podrá implementar esquemas regionales eficientes y sostenibles para la prestación de estos servicios en los municipios de categoría 4, 5 y 6, incluyendo sus áreas rurales, a través de áreas de servicio exclusivo, asociaciones comunitarias de acueductos en las zonas rurales, o de otras figuras, en el marco de la estructura financiera de los PDA, de conformidad con el reglamento.

Parágrafo 3°. Los recursos girados por las entidades aportantes a los Patrimonios Autónomos constituidos para la administración de los PDA, se entienden ejecutados al momento del giro y con cargo a los mismos se atenderán los gastos asociados a los PDA.

Parágrafo 4°. Los saldos no asignados correspondientes a los cupos indicativos definidos en desarrollo del artículo 94 de la Ley 1151 de 2007 se ejecutarán durante la vigencia del presente Plan Nacional de Desarrollo.

ARTÍCULO 22. INVERSIONES DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES EN EL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO. Las obras de infraestructura del sector de agua potable y saneamiento básico financiadas con recursos de las Corporaciones Autónomas Regionales, podrán ser entregadas como aportes a municipios o a las Empresas de Servicios Públicos que operen estos servicios en el municipio, de acuerdo con lo que este determine, bajo la condición de que trata el numeral 87.9 del artículo 87 de la Ley 142 de 1994 o las normas que la modifiquen o sustituyan.

En ningún caso la entrega de aportes bajo condición por las Corporaciones Autónomas Regionales se constituye como detrimento patrimonial del Estado. Las Corporaciones Autónomas Regionales no podrán exigir contraprestaciones por la entrega de las obras de las que trata este artículo.

La ejecución de los recursos de destinación específica para el sector de agua potable y saneamiento básico por las Corporaciones Autónomas Regionales, deberá efectuarse en el marco de los PDA, lo anterior sin perjuicio de las inversiones que puedan realizar las mismas en los municipios de su jurisdicción no vinculados al PDA.

Parágrafo. Las Corporaciones Autónomas Regionales no podrán participar en la composición accionaria, propiedad, administración y operación de un prestador de servicios públicos domiciliarios. El presente parágrafo no se aplicará a las Corporaciones Autónomas Regionales que sean accionistas o hayan efectuado sus inversiones con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1151 de 2007.

ARTÍCULO 23. INCREMENTO DE LA TARIFA MÍNIMA DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO. El artículo 4° de la Ley 44 de 1990 quedará así:

“ARTÍCULO 4°. La tarifa del impuesto predial unificado, a que se refiere la presente ley, será fijada por los respectivos Concejos municipales y distritales y oscilará entre el 5 por mil y el 16 por mil del respectivo avalúo.

Las tarifas deberán establecerse en cada municipio o distrito de manera diferencial y progresiva, teniendo en cuenta factores tales como:

1. Los estratos socioeconómicos.
2. Los usos del suelo en el sector urbano.
3. La antigüedad de la formación o actualización del Catastro.
4. El rango de área.
5. Avalúo Catastral.

A la propiedad inmueble urbana con destino económico habitacional o rural con destino económico agropecuario estrato 1, 2 y 3 y cuyo precio sea inferior a ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 smlmv), se le aplicará las tarifas que establezca el respectivo Concejo Municipal o Distrital a partir del 2012 entre el 1 por mil y el 16 por mil.

El incremento de la tarifa se aplicará a partir del año 2012 de la siguiente manera: Para el 2012 el mínimo será el 3 por mil, en el 2013 el 4 por mil y en el 2014 el 5 por mil. Sin perjuicio de lo establecido en el inciso anterior para los estratos 1, 2 y 3.

A partir del año en el cual entren en aplicación las modificaciones de las tarifas, el cobro total del impuesto predial unificado resultante con base en ellas, no podrá exceder del 25% del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior, excepto en los casos que corresponda a cambios de los elementos físicos o económicos que se identifique en los procesos de actualización del catastro.

Las tarifas aplicables a los terrenos urbanizables no urbanizados teniendo en cuenta lo estatuido por la Ley 09 de 1989, y a los urbanizados no edificados, podrán ser superiores al límite señalado en el primer inciso de este artículo, sin que excedan del 33 por mil.

Parágrafo 1°. Para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 24 de la Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 184 de la Ley 223 de 1995, la tarifa aplicable para resguardos indígenas será la resultante del promedio ponderado de las tarifas definidas para los demás predios del respectivo municipio o distrito, según la metodología que expida el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC.

Parágrafo 2°. Todo bien de uso público será excluido del impuesto predial, salvo aquellos que se encuentren expresamente gravados por la Ley”.

ARTÍCULO 24. FORMACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE LOS CATASTROS. Las autoridades catastrales tienen la obligación de formar los catastros o actualizarlos en todos los municipios del país dentro de períodos máximos de cinco (5) años, con el fin de revisar los elementos físicos o jurídicos del catastro originados en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario. Las entidades territoriales y demás entidades que se benefician de este proceso, lo

cofinanciarán de acuerdo a sus competencias y al reglamento que expida el Gobierno Nacional.

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi formulará, con el apoyo de los catastros descentralizados, una metodología que permita desarrollar la actualización permanente, para la aplicación por parte de estas entidades. De igual forma, establecerá para la actualización modelos que permitan estimar valores integrales de los predios acordes con la dinámica del mercado inmobiliario.

Parágrafo. El avalúo catastral de los bienes inmuebles fijado para los procesos de formación y actualización catastral a que se refiere este artículo, no podrá ser inferior al sesenta por ciento (60%) de su valor comercial.

ARTÍCULO 25. FONDO NACIONAL DE PENSIONES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES – FONPET.

Las comisiones de administración de los patrimonios autónomos del Fonpet se pagarán con cargo a los rendimientos financieros de los recursos. También se pagarán con cargo a dichos rendimientos los gastos relacionados con la auditoría especializada que deberá contratarse para la supervisión de la gestión de los administradores. Todos los gastos administrativos que hoy se financian con cargo al fondo, no podrán superar un 8% de los rendimientos que generen estos recursos.

El Gobierno Nacional definirá el régimen de inversiones de los patrimonios autónomos del Fonpet y otros patrimonios autónomos públicos destinados a la garantía y pago de pensiones, teniendo en cuenta que tales operaciones deberán realizarse en condiciones de mercado, atendiendo a criterios de seguridad, rentabilidad y liquidez. La enajenación de acciones por parte de estos patrimonios se realizará de acuerdo con las reglas del mercado de valores. El Gobierno definirá además la rentabilidad mínima que deberán garantizar los administradores de los patrimonios autónomos del Fonpet, atendiendo a las particularidades propias de estos contratos.

El monto del impuesto de registro que se debe incorporar a la base de los ingresos corrientes de libre destinación de los departamentos para el cálculo del aporte al Fonpet, de acuerdo con el numeral 9 artículo 2º de la Ley 549 de 1999, se destinará en adelante por dichas entidades al pago de cuotas partes pensionales.

El cobro de los aportes al que se encuentra facultado el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en su calidad de administrador, podrá adelantarse en cualquier tiempo, teniendo en cuenta la destinación especial de estos recursos.

ARTÍCULO 26. FORTALECIMIENTO DE LA CONSOLIDACIÓN TERRITORIAL. El direccionamiento estratégico de la Política Nacional de Consolidación Territorial será responsabilidad del Consejo de Seguridad Nacional. El Gobierno Nacional creará y fortalecerá los mecanismos institucionales de gerencia y coordinación civil del orden nacional y regional para su implementación, aprovechando y fortaleciendo las capacidades del Centro de Coordinación de Acción Integral de la Presidencia de la República (CCAI) y sus Centros de Coordinación Regionales (CCR).

CAPÍTULO 2

Crecimiento sostenible y competitividad

2.1 INNOVACIÓN PARA LA PROSPERIDAD

ARTÍCULO 27. RECURSOS DE LA NACIÓN DESTINADOS A BECAS O A CRÉDITOS EDUCATIVOS. Modifíquese el artículo 114 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

“Los recursos de la Nación destinados a becas o a créditos educativos universitarios en Colombia, serán girados al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) y a él corresponde su administración. Los recursos de la Nación destinados a becas o a créditos educativos universitarios para la financiación de maestrías, doctorados o posdoctorados podrán ser girados al Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, Fondo Francisco José de Caldas. En este evento la ejecución de los recursos podrá ser apoyada con la participación de terceros y el Gobierno Nacional reglamentará los criterios de asignación”.

ARTÍCULO 28. PROPIEDAD INTELECTUAL OBRAS EN CUMPLIMIENTO DE UN CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS O DE UN CONTRATO DE TRABAJO. El artículo 20 de la Ley 23 de 1982 quedará así:

“**ARTÍCULO 20.** En las obras creadas para una persona natural o jurídica en cumplimiento de un contrato de prestación de servicios o de un contrato de trabajo, el autor es el titular originario de los derechos patrimoniales y morales; pero se presume, salvo pacto en contrario, que los derechos patrimoniales sobre la obra han sido transferidos al encargante o al empleador, según sea el caso, en la medida necesaria para el ejercicio de sus actividades habituales en la época de creación de la obra. Para que opere esta presunción se requiere que el contrato conste por escrito. El titular de las obras de acuerdo a este artículo podrá intentar directamente o por intermedia persona acciones preservativas contra actos violatorios de los derechos morales informando previamente al autor o autores para evitar duplicidad de acciones”.

ARTÍCULO 29. TRANSFERENCIA PROPIEDAD INDUSTRIAL. Salvo pacto en contrario, los derechos de propiedad industrial generados en virtud de un contrato de prestación de servicios o de trabajo se presumen transferidos a favor del contratante o del empleador respectivamente. Para que opere esta presunción se requiere que el contrato respectivo conste por escrito.

ARTÍCULO 30. DERECHOS PATRIMONIALES DE AUTOR. Modifíquese el artículo 183 de la Ley 23 de 1982, el cual quedará así:

“**ARTÍCULO 183.** Los derechos patrimoniales de autor o conexos pueden transferirse por acto entre vivos, quedando limitada dicha transferencia a las modalidades de explotación previstas y al tiempo y ámbito territorial que se determinen contractualmente. La falta de

mención del tiempo limita la transferencia a cinco (5) años, y la del ámbito territorial, al país en el que se realice la transferencia.

Los actos o contratos por los cuales se transfieren, parcial o totalmente, los derechos patrimoniales de autor o conexos deberán constar por escrito como condición de validez. Todo acto por el cual se enajene, transfiera, cambie o limite el dominio sobre el derecho de autor, o los derechos conexos, así como cualquier otro acto o contrato que implique exclusividad, deberá ser inscrito en el Registro Nacional del Derecho de Autor, para efectos de publicidad y oponibilidad ante terceros.

Será inexistente toda estipulación en virtud de la cual el autor transfiera de modo general o indeterminable la producción futura, o se obligue a restringir su producción intelectual o a no producir”.

ARTÍCULO 31. DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL DE PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN FINANCIADOS CON RECURSOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL. En el caso de proyectos de ciencia, tecnología e innovación adelantados con recursos del presupuesto nacional, el Estado, salvo motivos de seguridad y defensa nacional, cederá a las Partes del Proyecto los derechos de propiedad intelectual que le puedan corresponder, según se establezca en el contrato.

Las Partes del Proyecto definirán entre ellas la titularidad de los derechos de propiedad intelectual derivados de los resultados de la ejecución de los recursos del presupuesto nacional.

ARTÍCULO 32. PROMOCIÓN DEL DESARROLLO EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA. El artículo 12 de la Ley 1150 de 2007 quedará así:

“**ARTÍCULO 12. PROMOCIÓN DEL DESARROLLO EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.** De conformidad con lo dispuesto en los artículos 13, 333 y 334 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional definirá las condiciones y los montos de acuerdo con los compromisos internacionales vigentes, para que en desarrollo de los procesos de selección, las entidades estatales adopten en beneficio de las Mipymes, convocatorias limitadas a estas en las que, previo a la Resolución de apertura del proceso respectivo, se haya manifestado el interés del número plural de Mipymes que haya sido determinado en el reglamento.

Asimismo, el reglamento podrá establecer condiciones preferenciales en favor de la oferta de bienes y servicios producidos por las Mipymes, respetando los montos y las condiciones contenidas en los compromisos internacionales vigentes.

En todo caso, se deberá garantizar la satisfacción de las condiciones técnicas y económicas requeridas en la contratación y, realizarse la selección de acuerdo con las modalidades de selección a las que se refiere el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

De igual forma, en los pliegos de condiciones las entidades estatales, dispondrán, de mecanismos que fomenten en la ejecución de los contratos estatales la provisión de bienes y servicios por población en pobreza extrema, desplazados por la violencia, personas en proceso de reintegración y, sujetos de especial protección constitucional en las condiciones que señale el reglamento; siempre que se garanticen las condiciones de calidad y cumplimiento del objeto contractual.

Parágrafo 1°. En los procesos de selección que se desarrollen con base en el primer inciso, las entidades podrán realizar las convocatorias limitadas que beneficien a las Mipymes del ámbito municipal o departamental correspondiente al de la ejecución del contrato.

Parágrafo 2°. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 5 y 6 de la Ley 1150 de 2007, para que las Mipymes puedan participar en las convocatorias a las que se refiere este artículo, deberán acreditar como mínimo un año de existencia, para lo cual deberán presentar el certificado expedido por la cámara de comercio o por la autoridad que sea competente para dicha acreditación.

Parágrafo 3°. En la ejecución de los contratos a que se refiere el presente artículo, las entidades y los contratistas, deberán observar lo dispuesto en los artículos 90 a 95 de la Ley 418 de 1997 y las normas que la modifiquen, adicionen o subroguen”.

ARTÍCULO 33. COMISIONES REGIONALES DE COMPETITIVIDAD. Las Comisiones Regionales de Competitividad coordinarán y articularán al interior de cada departamento la implementación de las políticas de desarrollo productivo, de competitividad y productividad, de fortalecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa, y de fomento de la cultura para el emprendimiento a través de las demás instancias regionales tales como Consejos Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación (CODECYT), Comités Universidad-Estado-Empresa, Comités de Biodiversidad, Redes Regionales de Emprendimiento, Consejos Regionales de PYME, Consejos Ambientales Regionales, Comités de Seguimiento a los Convenios de Competitividad e Instancias Regionales promovidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

En el caso de los distritos, las comisiones se articularán a la coordinación ejercida por las autoridades respectivas.

ARTÍCULO 34. CONSEJO NACIONAL DE BENEFICIOS TRIBUTARIOS EN CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN. Modifíquese el artículo 31 de la Ley 1286, el cual quedará así:

“**ARTÍCULO 31. CONSEJO NACIONAL DE BENEFICIOS TRIBUTARIOS EN CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN.** Créase el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación integrado por el Director del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación -Colciencias-, quien lo presidirá, por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, o por el Director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales o su representante, el Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su

representante, el Director del Departamento Nacional de Planeación o su representante y por dos (2) expertos en ciencia, tecnología e innovación, designados por el Director de Colciencias. Este Consejo asumirá las funciones que en materia de beneficios tributarios ha venido ejerciendo el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. La participación como miembro de este Consejo en ningún caso generará derecho a percibir contraprestación alguna.

ARTÍCULO 35. IMPORTACIONES DE ACTIVOS POR INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN Y CENTROS DE INVESTIGACIÓN. Modifíquese el artículo 428-1 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 30 de la Ley 633 de 2000, el cual quedará así:

“**ARTÍCULO 428-1.** Los equipos y elementos que importen los centros de investigación o desarrollo tecnológico reconocidos por Colciencias, así como las instituciones de educación básica primaria, secundaria, media o superior reconocidas por el Ministerio de Educación Nacional y que estén destinados al desarrollo de proyectos calificados como de carácter científico, tecnológico o de innovación según los criterios y las condiciones definidas por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación, estarán exentos del impuesto sobre las ventas (IVA)”.

ARTÍCULO 36. INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO. Modifíquese el Artículo 158-1 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 12 de la Ley 633 de 2000, el cual quedará así:

“**ARTÍCULO 158-1. DEDUCCIÓN POR INVERSIONES EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO.** Las personas que realicen inversiones en proyectos calificados como de investigación y desarrollo tecnológico, según los criterios y las condiciones definidas por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación tendrán derecho a deducir de su renta, el ciento setenta y cinco por ciento (175%) del valor invertido en dichos proyectos en el período gravable en que se realizó la inversión. Esta deducción no podrá exceder del cuarenta por ciento (40%) de la renta líquida, determinada antes de restar el valor de la inversión.

Tales inversiones serán realizadas a través de Investigadores, Grupos o Centros de Investigación, Desarrollo Tecnológico o Innovación o Unidades de Investigación, Desarrollo Tecnológico o Innovación de Empresas, registrados y reconocidos por Colciencias.

Los proyectos calificados como de investigación o desarrollo tecnológico previstos en el presente artículo incluyen además la vinculación de nuevo personal calificado y acreditado de nivel de formación técnica profesional, tecnológica, profesional, maestría o doctorado a Centros o Grupos de Investigación o Innovación, según los criterios y las condiciones definidas por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación.

El Consejo Nacional de Beneficios Tributarios definirá los procedimientos de control, seguimiento y evaluación de los proyectos calificados, y las condiciones para garantizar

la divulgación de los resultados de los proyectos calificados, sin perjuicio de la aplicación de las normas sobre propiedad intelectual, y que además servirán de mecanismo de control de la inversión de los recursos.

Parágrafo 1°. Los contribuyentes podrán optar por la alternativa de deducir el ciento setenta y cinco por ciento (175%) del valor de las donaciones efectuadas a centros o grupos a que se refiere este artículo, siempre y cuando se destinen exclusivamente a proyectos calificados como de investigación o desarrollo tecnológico, según los criterios y las condiciones definidas por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación. Esta deducción no podrá exceder del cuarenta por ciento (40%) de la renta líquida, determinada antes de restar el valor de la donación. Serán igualmente exigibles para la deducción de donaciones los demás requisitos establecidos en los artículos 125-1, 125-2 y 125-3 del Estatuto Tributario.

Parágrafo 2°. Para que proceda la deducción de que trata el presente artículo y el parágrafo 1°, al calificar el proyecto se deberá tener en cuenta criterios de impacto ambiental. En ningún caso el contribuyente podrá deducir simultáneamente de su renta bruta, el valor de las inversiones y donaciones de que trata el presente artículo.

Parágrafo 3°. El Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación definirá anualmente un monto máximo total de la deducción prevista en el artículo 158-1, así como los porcentajes asignados de ese monto máximo total para cada tamaño de empresa, siguiendo para ello los criterios y las condiciones de tamaño de empresa que establezca el gobierno nacional.

Parágrafo 4°. Cuando el beneficio supere el valor máximo deducible en el año en que se realizó la inversión o la donación, el exceso podrá solicitarse en los años siguientes hasta agotarse, aplicando el límite del cuarenta por ciento (40%) a que se refiere el inciso primero y el parágrafo primero del presente artículo.

Parágrafo 5°. La deducción de que trata el Artículo 158-1 excluye la aplicación de la depreciación o la amortización de activos o la deducción del personal a través de los costos de producción o de los gastos operativos. Así mismo, no serán objeto de esta deducción los gastos con cargo a los recursos no constitutivos de renta o ganancia ocasional.

Parágrafo 6°. La utilización de esta deducción no genera utilidad gravada en cabeza de los socios o accionistas”.

ARTÍCULO 37. TRATAMIENTO TRIBUTARIO RECURSOS ASIGNADOS A PROYECTOS CALIFICADOS COMO DE CARÁCTER CIENTÍFICO, TECNOLÓGICO O DE INNOVACIÓN. Adiciónese un nuevo artículo 57-2 al Estatuto Tributario, así:

“ARTÍCULO 57-2. Los recursos que reciba el contribuyente para ser destinados al desarrollo de proyectos calificados como de carácter científico, tecnológico o de innovación, según los criterios y las condiciones definidas por el Consejo Nacional de

Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación, son ingresos no constitutivos de renta o ganancia ocasional.

Igual tratamiento se aplica a la remuneración de las personas naturales por la ejecución directa de labores de carácter científico, tecnológico o de innovación, siempre que dicha remuneración provenga de los recursos destinados al respectivo proyecto, según los criterios y las condiciones definidas por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación”.

ARTÍCULO 38. OPERACIONES DE FACTORING REALIZADAS POR ENTIDADES VIGILADAS POR LA SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES. Adicionase un numeral 21 al artículo 879 del Estatuto Tributario. El cual quedará así:

“21. La disposición de recursos para la realización de operaciones de factoring –compra o descuento de cartera– realizadas por sociedades vigiladas por la Superintendencia de Sociedades cuyo objeto social principal sea este tipo de operaciones.

Para efectos de esta exención, estas sociedades deberán marcar como exenta del GMF una cuenta corriente o de ahorros o una cuenta de un único patrimonio autónomo destinada única y exclusivamente a estas operaciones y cuyo objeto sea el recaudo, desembolso y pago de las mismas.

El giro de los recursos se deberá realizar solamente al beneficiario de la operación de factoring o descuento de cartera mediante abono a cuenta de ahorro o corriente o mediante expedición de cheques a los que se les incluya la restricción: “para consignar en la cuenta corriente o de ahorros del primer beneficiario”, en el evento de levantarse esta restricción, se generará el gravamen en cabeza del cliente de la sociedad vigilada. El representante legal, deberá manifestar ante la entidad vigilada bajo la gravedad del juramento, que la cuenta de ahorros, corriente o del patrimonio autónomo a marcar según el caso, será destinada única y exclusivamente a estas operaciones en las condiciones establecidas en este numeral”.

ARTÍCULO 39. FONDO NACIONAL DE GARANTÍAS S.A. El Gobierno Nacional podrá capitalizar hasta por 250 mil millones de pesos, al Fondo Nacional de Garantías S. A., con el fin de mantener un nivel de solvencia adecuado, para que este organismo pueda suministrar garantías facilitando el acceso al crédito institucional y a las diferentes líneas de redescuento disponibles en los bancos de segundo piso.

ARTÍCULO 40. DEFINICIÓN NATURALEZA JURÍDICA DEL FONDO DE PROMOCIÓN TURÍSTICA. El artículo 42 de la Ley 300 de 1996 quedará así:

“ARTÍCULO 42. DEL FONDO DE PROMOCIÓN TURÍSTICA. Créase el Fondo de Promoción Turística como un instrumento para el manejo de los recursos provenientes de la contribución parafiscal a que se refiere el artículo 40 de esta Ley, el cual se ceñirá a los lineamientos de la política turística definidos por el Ministerio de Comercio,

Industria y Turismo. Para todos los efectos, los procesos de contratación que lleve a cabo la Entidad administradora del Fondo de Promoción Turística se adelantarán de conformidad con el derecho privado”.

ARTÍCULO 41. ADMINISTRACIÓN DEL FONDO DE PROMOCIÓN TURÍSTICA. Adiciónese el siguiente artículo a la Ley 1101 de 2006.

“**ARTÍCULO NUEVO. CONSTITUCIÓN DE FIDUCIAS PARA LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS DEL FONDO DE PROMOCIÓN TURÍSTICA.** El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo como titular de las apropiaciones financiadas con el impuesto con destino al turismo al que hace referencia el artículo 4° de esta ley, o quien administre dichos recursos, podrá celebrar contratos de fiducia mercantil o adherirse a patrimonios autónomos existentes, a través de los cuales se ejecuten en forma integral los planes, programas y proyectos para la promoción y la competitividad turística aprobados por el Comité Directivo del Fondo de Promoción Turística de conformidad con el párrafo 1° del artículo 6° de la Ley 1101.

Parágrafo 1°. A través de los patrimonios autónomos que se refiere este artículo podrán ejecutarse los recursos o aportes, que para los mismos efectos destine el Comité Directivo del Fondo de Promoción Turística o las entidades públicas del orden nacional o territorial, correspondientes a bienes o fuentes diferentes al impuesto con destino al turismo.

Parágrafo 2°. Las entidades públicas del orden nacional podrán celebrar en forma directa convenios o contratos con la entidad administradora del Fondo de Promoción Turística, para ejecutar los recursos destinados a la promoción y a la competitividad turística”.

ARTÍCULO 42. Cédase a favor del Municipio de Nemocón (Cundinamarca), la totalidad de las rentas por concepto de ingresos de turistas al monumento turístico “Mina de Sal” de Nemocón una vez termine el contrato de concesión vigente en la actualidad. El Gobierno Nacional establecerá los mecanismos para ceder y entregar en administración dicho monumento turístico, una vez termine el contrato de concesión actual del mismo.

ARTÍCULO 43. DEFINICIONES DE TAMAÑO EMPRESARIAL. El artículo 2° de la Ley 590 de 2000, quedará así:

“**ARTÍCULO 2°.** **DEFINICIONES DE TAMAÑO EMPRESARIAL.** Para todos los efectos, se entiende por empresa, toda unidad de explotación económica, realizada por persona natural o jurídica, en actividades agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, en el área rural o urbana. Para la clasificación por tamaño empresarial, entiéndase micro, pequeña, mediana y gran empresa, se podrá utilizar uno o varios de los siguientes criterios:

1. Número de trabajadores totales.
2. Valor de ventas brutas anuales.
3. Valor activos totales.

Para efectos de los beneficios otorgados por el Gobierno nacional a las micro, pequeñas y medianas empresas el criterio determinante será el valor de ventas brutas anuales.

Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional reglamentará los rangos que aplicarán para los tres criterios e incluirá especificidades sectoriales en los casos que considere necesario.

Parágrafo 2°. Las definiciones contenidas en el artículo 2° de la Ley 590 de 2000 continuarán vigentes hasta tanto entren a regir las normas reglamentarias que profiera el Gobierno Nacional en desarrollo de lo previsto en el presente artículo”.

ARTÍCULO 44. FONDO DE MODERNIZACIÓN E INNOVACIÓN PARA LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS. El artículo 17 de la Ley 590 de 2000, quedará así:

“**ARTÍCULO 17. FONDO DE MODERNIZACIÓN E INNOVACIÓN PARA LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS.** Créase el Fondo de Modernización e Innovación para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, como un sistema de manejo separado de cuentas del Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A.- Bancoldex, que para todos sus efectos se asimilará a un patrimonio autónomo y quien lo administrará a través de una cuenta de orden. Las actividades, los actos y contratos celebrados por el Fondo se regirán por derecho privado y se someterán a los procedimientos y requerimientos internos establecidos para los actos y contratos del Banco de Comercio Exterior de Colombia S. A., Bancoldex. El Fondo tendrá por objeto aplicar instrumentos financieros y no financieros, estos últimos, mediante cofinanciación no reembolsable de programas, proyectos y actividades para la innovación, el fomento y promoción de las Mipymes.

Parágrafo. El Gobierno Nacional creará y reglamentará la integración y funciones del Consejo Asesor del Fondo y establecerá su dirección y secretaría técnica”.

ARTÍCULO 45. RECURSOS DEL FONDO DE MODERNIZACIÓN E INNOVACIÓN PARA LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS. El artículo 18 de la Ley 590 de 2000, quedará así:

“**ARTÍCULO 18. RECURSOS DEL FONDO DE MODERNIZACIÓN E INNOVACIÓN PARA LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS.** El presupuesto del Fondo de Modernización e Innovación para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, estará conformado por recursos provenientes del presupuesto general de la nación así como por aportes o créditos de Organismos Internacionales de Desarrollo, convenios de cooperación internacional, convenios con los entes territoriales, y Transferencias de otras entidades públicas de orden nacional y regional”.

ARTÍCULO 46. FINANCIACIÓN UNIDAD DE DESARROLLO BANCOLDEX. El Gobierno Nacional, previa instrucción sobre su distribución a la Nación por el CONPES, podrá destinar recursos de las utilidades del Banco de Comercio Exterior - Bancoldex, para el diseño, montaje y funcionamiento de una Unidad de Desarrollo y para la estructuración e implementación de proyectos y programas identificados por dicha unidad. Tales

recursos se manejarán a través de un sistema de manejo separado de cuentas que para todos sus efectos se asimilará a un patrimonio autónomo. Bancoldex administrará dichos recursos a través de una cuenta de orden.

Para los propósitos señalados en este artículo, Bancoldex podrá celebrar convenios con las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación.

ARTÍCULO 47. PARTICIPACIÓN EN ORGANIZACIONES INTERNACIONALES. Colombia, en desarrollo de la política de internacionalización, requiere hacerse miembro de comités y grupos especializados de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, las cuales generan derechos y obligaciones para el país, incluido el sufragio de contribuciones económicas anuales derivadas de la preparación para el ingreso y la aceptación como miembro de tales instancias. Para ello el Gobierno Nacional incluirá los recursos en el presupuesto de las entidades técnicas responsables de interactuar ante dichos comités y grupos especializados.

ARTÍCULO 48. PRIMA EN LOS CONTRATOS DE ESTABILIDAD JURÍDICA. El artículo 5° de la Ley 963 de 2005, quedará así:

“Prima en los contratos de estabilidad jurídica. El inversionista que suscriba un Contrato de Estabilidad Jurídica pagará a favor de la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una prima que se definirá sobre las normas tributarias que el Gobierno Nacional determine que sean sujetas de estabilización.

Para ello, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público gestionará, en un término de tres meses a partir de la aprobación de la Ley del PND, la elaboración y puesta en marcha de una metodología de definición de primas que refleje cada uno de los riesgos asumidos por la Nación y las coberturas solicitadas por los inversionistas”.

ARTÍCULO 49. INVERSIONES NUEVAS EN CONTRATOS DE ESTABILIDAD JURÍDICA. El párrafo del artículo 3° de La Ley 963 de 2005, quedará así:

“Párrafo. Para los efectos de esta ley se entienden como inversiones nuevas, aquellas que se realicen en proyectos que entren en operación con posterioridad a la suscripción del contrato de estabilidad jurídica”.

ARTÍCULO 50. PROGRAMA DE TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo destinará recursos para el Programa de Transformación Productiva el cual, mediante un mecanismo de manejo separado de cuentas que para todos sus efectos se asimile a un patrimonio autónomo, será administrado por el Banco de Comercio Exterior S.A. – Bancoldex en una cuenta de orden. El programa tendrá por objeto la implementación de la política y planes de negocios público-privados para el desarrollo de sectores estratégicos para el país.

ARTÍCULO 51. RECURSOS PARA PROYECTOS ESTRATÉGICOS. La Nación y sus entidades descentralizadas destinarán recursos para financiar la realización de estudios de identificación, preinversión y estructuración de proyectos de carácter estratégico, necesarios para dar cumplimiento al presente Plan Nacional de Desarrollo. Estos podrán ser canalizados a través de entidades públicas de carácter financiero del orden nacional definidas por el Departamento Nacional de Planeación, de reconocida capacidad técnica, administrativa y operativa, y administrados en coordinación con las entidades correspondientes.

Las entidades financieras podrán gestionar recursos públicos o privados de carácter complementario, para cofinanciar los estudios a que refiere esta norma.

ARTÍCULO 52. RACIONALIZACIÓN DE TRÁMITES Y REGULACIONES EMPRESARIALES. El Departamento Administrativo de la Función Pública, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y la Alta Consejería Presidencial para la Gestión Pública y Privada:

1. Identificará barreras de acceso y costos de transacción derivados de regulaciones y trámites transversales o sectoriales de origen administrativo y legal existentes en cualquier nivel de la administración pública.
2. Propondrá a todas las instituciones del Estado las reformas o derogatorias de las normas que refieren a los trámites y regulaciones injustificadas.

Para cumplir estas funciones se adoptará el Programa de Racionalización de Regulaciones y Trámites para evaluar, analizar e implementar acciones de mejoras en las regulaciones en todos los niveles de la administración pública y adoptar un marco conceptual que permita calificar los requisitos de entrada a los mercados, los trámites y las regulaciones como barreras de acceso.

El Programa deberá estar diseñado y estructurado dentro de los 4 meses siguientes a la publicación de la presente ley.

2.2 TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES

ARTÍCULO 53. APROVECHAMIENTO DE OTRAS INFRAESTRUCTURAS PÚBLICAS DE TRANSPORTE TERRESTRE PARA TIC. Las entidades públicas nacionales, formuladoras de proyectos de infraestructura pública de transporte terrestre financiados o cofinanciados con recursos de la Nación y/o concesionados, deberán coordinar con el Ministerio de TIC la pertinencia de incorporar como parte de sus proyectos la infraestructura para el despliegue de redes públicas de TIC o de elementos que soporten el despliegue de dichas redes, de acuerdo con las necesidades de telecomunicaciones que establezca el Ministerio de TIC.

Para tales efectos, las entidades públicas nacionales, formuladoras enviarán una comunicación al Ministerio de TIC con información relevante en relación con los nuevos proyectos a desarrollar. A partir de la recepción de esta comunicación, el Ministerio de

TIC contará con un plazo máximo de diez (10) días hábiles para oficializar su interés para acordar los proyectos en donde se pueda desarrollar infraestructura para el despliegue de redes públicas de TIC, de acuerdo con las necesidades de telecomunicaciones.

Una vez acordados los proyectos en donde sea pertinente el desarrollo de dicha infraestructura, las entidades formuladoras establecerán en una etapa temprana de la estructuración de estos proyectos, en coordinación con el Ministerio de TIC, las condiciones técnicas, legales, económicas y financieras bajo las cuales se incorporará a los citados proyectos aquella infraestructura para el tendido de redes públicas de telecomunicaciones o de elementos que soporten su despliegue.

Dicha estructuración deberá contar con el previo acuerdo entre las partes sobre los mecanismos y fuentes de financiación y/o la contraprestación económica a que haya lugar para el desarrollo de dicha infraestructura, así como las condiciones de uso, las cuales no podrán ir más allá de las exigencias contempladas en la normatividad vigente, incluida la técnica o ambiental aplicable, y en las prácticas de buena ingeniería. El Ministerio de TIC, para este efecto, a través del Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones podrá financiar o cofinanciar, según sea el caso, la infraestructura requerida.

El proceso de coordinación entre el Ministerio de TIC y las entidades públicas nacionales, formuladoras de proyectos de infraestructura pública de transporte terrestre, que incorporen el despliegue de redes públicas de TIC o de elementos que soporten el despliegue de dichas redes, no puede generar sobre-costos ni demoras en la formulación y desarrollo de dichos proyectos.

ARTÍCULO 54. INFRAESTRUCTURA PARA REDES Y SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES AL INTERIOR DE LAS ZONAS COMUNES EN LOS INMUEBLES QUE TENGAN UN RÉGIMEN DE COPROPIEDAD O PROPIEDAD HORIZONTAL. La Comisión de Regulación de Comunicaciones deberá expedir la regulación asociada al acceso y uso por parte de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones a la infraestructura dispuesta para redes y servicios de telecomunicaciones al interior de las zonas comunes en los inmuebles que tengan un régimen de copropiedad o propiedad horizontal, bajo criterios de libre competencia, trato no discriminatorio y viabilidad técnica y económica. La Comisión de Regulación de Comunicaciones expedirá el reglamento técnico en materia de instalación de redes de telecomunicaciones en los inmuebles que tengan un régimen de copropiedad o propiedad horizontal.

ARTÍCULO 55. ACCESIBILIDAD A SERVICIOS DE TIC. Las entidades del Estado de los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, en el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, promoverán el goce efectivo del derecho de acceso a todas las personas a la información y las comunicaciones, dentro de los límites establecidos por la Constitución y la Ley a través de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y se abstendrán de establecer barreras, prohibiciones y restricciones que impidan dicho acceso.

Con el fin de implementar lo establecido en el presente Plan Nacional de Desarrollo, corresponde a la Comisión de Regulación de Comunicaciones, de conformidad con las normas, establecer parámetros para que estas, en el ámbito de sus competencias, promuevan el despliegue de los componentes de infraestructura pasiva y de soporte de conformidad con los principios de trato no discriminatorio, promoción de la competencia, eficiencia, garantía de los derechos de los usuarios y promoción del acceso de las personas que habitan en zonas donde tales servicios no se están prestando, en aras de superar las condiciones de desigualdad, marginalidad y vulnerabilidad.

ARTÍCULO 56. NEUTRALIDAD EN INTERNET. Los prestadores del servicio de Internet:

1. Sin perjuicio de lo establecido en la Ley 1336 de 2009, no podrán bloquear, interferir, discriminar, ni restringir el derecho de cualquier usuario de Internet, para utilizar, enviar, recibir u ofrecer cualquier contenido, aplicación o servicio lícito a través de Internet. En este sentido, deberán ofrecer a cada usuario un servicio de acceso a Internet o de conectividad, que no distinga arbitrariamente contenidos, aplicaciones o servicios, basados en la fuente de origen o propiedad de estos. Los prestadores del servicio de Internet podrán hacer ofertas según las necesidades de los segmentos de mercado o de sus usuarios de acuerdo con sus perfiles de uso y consumo, lo cual no se entenderá como discriminación.
2. No podrán limitar el derecho de un usuario a incorporar o utilizar cualquier clase de instrumentos, dispositivos o aparatos en la red, siempre que sean legales y que los mismos no dañen o perjudiquen la red o la calidad del servicio.
3. Ofrecerán a los usuarios servicios de controles parentales para contenidos que atenten contra la ley, dando al usuario información por adelantado de manera clara y precisa respecto del alcance de tales servicios.
4. Publicarán en un sitio Web, toda la información relativa a las características del acceso a Internet ofrecido, su velocidad, calidad del servicio, diferenciando entre las conexiones nacionales e internacionales, así como la naturaleza y garantías del servicio.
5. Implementarán mecanismos para preservar la privacidad de los usuarios, contra virus y la seguridad de la red.
6. Bloquearán el acceso a determinados contenidos, aplicaciones o servicios, sólo a pedido expreso del usuario.

Parágrafo. La Comisión de Regulación de Comunicaciones regulará los términos y Condiciones de aplicación de lo establecido en este artículo. La regulación inicial deberá ser expedida dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

ARTÍCULO 57. CONDICIONES EFICIENTES PARA EL USO DE INFRAESTRUCTURA ELÉCTRICA PARA LA PROVISIÓN DE SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES. Con el objeto de que la Comisión de Regulación de Comunicaciones dé cumplimiento a lo establecido en el numeral 5 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, específicamente en lo relacionado con el sector

eléctrico, esta entidad deberá coordinar con la Comisión de Regulación de Energía y Gas la definición de las condiciones en las cuales podrá ser utilizada y/o remunerada la infraestructura y/o redes eléctricas, en la prestación de servicios de telecomunicaciones, bajo un esquema de costos eficientes.

ARTÍCULO 58. INTERNET SOCIAL. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones promoverá que los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones fijas y móviles ofrezcan planes de Internet de banda ancha social para usuarios pertenecientes a estratos socioeconómicos 1 y 2, entre otras, de las siguientes formas:

1. **Transición para los proveedores de redes y servicios de Telefonía Pública Básica Conmutada Local (TPBCL) y Local Extendida (TPBCLE) establecidos a la fecha de expedición de la Ley 1341 de 2009.** Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones establecidos para TPBCL y TPBCLE, destinarán directamente a sus usuarios de estratos 1 y 2, la contraprestación de que trata el artículo 36 de la Ley 1341 de 2009 por un periodo de cinco (5) años, contados a partir del momento en que dicho artículo se reglamentó, para subsidiar los servicios de acceso a Internet y banda ancha y los servicios de telecomunicaciones subsidiados por virtud de la Ley 142 de 1994.

El déficit que se llegare a generar en el periodo de transición con ocasión de lo establecido en el inciso anterior, que no sea posible cubrir con el valor de la contraprestación de que trata el artículo 36 de la Ley 1341 de 2009, será cubierto anualmente por el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de acuerdo con los informes presentados en los formatos definidos para tal fin.

2. Los demás proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones que ofrezcan planes de acceso fijo o móvil a Internet de banda ancha podrán destinar la contraprestación periódica que deben pagar al Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para subsidiar planes de Internet de banda ancha para usuarios que pertenezcan a estratos socioeconómicos 1 y 2. Para el caso de los planes de Internet social de los operadores móviles, estos deberán limitar la cobertura de los mismos a las celdas ubicadas en los estratos 1 y 2.

Parágrafo 1°. Corresponde al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con el apoyo técnico de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, definir el tope de los montos y las condiciones en que se asignarán los subsidios así como las características de los planes de Internet social, conforme a las metas de masificación de acceso a Internet.

Si después de destinar el monto de contraprestación a los subsidios, existiese superávit de recursos, estos serán pagados al Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Parágrafo 2°. Los proveedores de redes y servicios que ofrezcan planes de acceso a Internet de los que trata el presente artículo deberán incluir planes con condiciones especiales para las escuelas públicas ubicadas en zonas de estratos socioeconómicos 1 y 2.

Parágrafo 3°. Los planes de Internet social de que trata el presente artículo podrán incluir el computador o terminal de Internet.

Parágrafo 4°. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, promocionará a través del Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones proyectos de masificación de Internet de banda ancha para los usuarios pertenecientes a los estratos socioeconómicos 1 y 2 sobre las redes de TPBCL, TPBCLE, fijas y móviles.

ARTÍCULO 59. FORTALECIMIENTO DEL SERVICIO COMUNITARIO DE RADIODIFUSIÓN SONORA. El parágrafo 2° del artículo 57 de la Ley 1341 de 2009, quedará así:

“PARÁGRAFO 2º. El servicio comunitario de radiodifusión sonora será un servicio de telecomunicaciones, otorgado mediante licencia y proceso de selección objetiva, previo cumplimiento de los requisitos y condiciones jurídicas, sociales y técnicas que disponga el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Los organismos y entidades del Sector Público incluirán, dentro de sus estrategias de comunicación integral de sus diferentes campañas de divulgación públicas de interés y contenido social, a las emisoras comunitarias como plataformas locales de difusión”.

2.3 AGROPECUARIA Y DESARROLLO RURAL

ARTÍCULO 60. PROYECTOS ESPECIALES AGROPECUARIOS O FORESTALES. Adiciónese la Ley 160 de 1994 con el siguiente artículo:

“ARTÍCULO 72 A. PROYECTOS ESPECIALES AGROPECUARIOS O FORESTALES. A solicitud del interesado se podrán autorizar actos o contratos en virtud de los cuales una persona natural o jurídica adquiera o reciba el aporte de la propiedad de tierras que originalmente fueron adjudicadas como baldíos o adquiridas a través de subsidio integral de tierras, aún cuando como resultado de ello se consoliden propiedades de superficies que excedan a la fijada para las Unidades Agrícolas Familiares UAF por el Incoder, siempre y cuando los predios objeto de la solicitud estén vinculados a un proyecto de desarrollo agropecuario o forestal que justifique la operación”.

ARTÍCULO 61. COMISIÓN DE PROYECTOS ESPECIALES DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y FORESTAL. Adiciónese la Ley 160 de 1994 con el siguiente artículo:

“ARTÍCULO 72 B. Comisión de Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario y Forestal. Créase la Comisión de Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario y Forestal, con el objeto de recibir, evaluar y aprobar los proyectos especiales agropecuarios y forestales, autorizar las solicitudes de los actos o contratos relacionados con estos proyectos cuando con ellos se consolide la propiedad de superficies que excedan 10 UAF, y de hacer el seguimiento para garantizar el cumplimiento de lo aprobado y autorizado.

La Comisión estará integrada por los Ministros de Agricultura y Desarrollo Rural, de Hacienda y Crédito Público, de Comercio, de Ambiente, Vivienda y desarrollo Territorial,

o quien haga sus veces, de Industria y Turismo, el Director del Departamento Nacional de Planeación Nacional y el Alto Consejero(a) para la Gestión Pública y Privada de la Presidencia de la República. El Gerente del INCODER ejercerá la Secretaría Técnica.

Al reglamentar la materia el Gobierno Nacional tendrá en cuenta los criterios para la aprobación de los proyectos y para la autorización de los actos y contratos sometidos a consideración de la Comisión, incluyendo la generación de inversión y empleo, su aporte a la innovación, la transferencia tecnológica y el porcentaje de predios aportados al proyecto. La reglamentación respectiva será expedida dentro de los seis meses siguientes a la aprobación de la presente ley.

Al considerar los proyectos, la Comisión dará preferencia a los casos en los cuales se aportan predios y a aquellos en los cuales se configuran alianzas o asociaciones entre pequeños, medianos y/o grandes productores. Las solicitudes que se presenten a consideración de la Comisión, deberán incluir la descripción del proyecto que se desarrollará en el predio consolidado, con la identificación precisa de los predios para los cuales se solicita la autorización.

En caso de terminación o liquidación anticipada de cualquier proyecto que haya implicado el aporte de predios adjudicados o adquiridos mediante el subsidio integral de tierras, los adjudicatarios y/o beneficiarios del subsidio tendrán la primera opción para recuperar la propiedad del predio aportado.

Parágrafo 1°. En aquellos casos en los cuales la superficie sobre la cual se consolida la propiedad sea igual o inferior a 10 UAF los proyectos y las transacciones sobre la tierra no requerirán autorización ni aprobación por parte de la comisión, pero esta será informada sobre el proyecto a realizar con su descripción y sobre las transacciones, con la identificación precisa de cada uno de los predios sobre los cuales dichas transacciones se efectuarán.

Parágrafo 2°. El término mínimo del contrato de operación y funcionamiento de que trata el artículo 22 de la Ley 160 de 1994 y la condición resolutoria de que trata el artículo 25 de la misma ley, no serán aplicables a los beneficiarios del subsidio integral de tierras cuando se trate de predios aportados o vendidos para el desarrollo de los Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario y Forestal”.

ARTÍCULO 62°. Modifíquese el artículo 83 de la Ley 160 de 1994, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 83. Las sociedades de cualquier índole que sean reconocidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como empresas especializadas del sector agropecuario y forestal, podrán solicitar autorización para el uso y aprovechamiento de terrenos baldíos en las Zonas de Desarrollo Empresarial establecidas en el artículo anterior, en las extensiones y con las condiciones que al efecto determine el Consejo Directivo del INCODER, de acuerdo con la reglamentación del Gobierno Nacional.

Tal autorización se hará efectiva previa presentación y aprobación del proyecto a desarrollar en los terrenos baldíos y mediante contrato celebrado con el Instituto. En

todo caso, el incumplimiento de las obligaciones del contrato celebrado dará lugar a la reversión de la autorización de los terrenos baldíos.

La autorización para el aprovechamiento de los terrenos baldíos se efectuará a través de contratos de leasing, arriendos de largo plazo, concesión u otras modalidades que no impliquen la transferencia de la propiedad, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expedirá el Gobierno Nacional”.

ARTÍCULO 63. SUBSIDIO INTEGRAL DE REFORMA AGRARIA. Modifíquese el artículo 20 de la Ley 160 de 1994 el cual quedará así:

“**ARTÍCULO 20.** Establézcase un Subsidio Integral de Reforma Agraria, con cargo al presupuesto del INCODER, que podrá cubrir hasta el 100% del valor de la tierra y/o de los requerimientos financieros para el establecimiento del proyecto productivo agropecuario, según las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios.

Este subsidio será equivalente al valor de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) y será otorgado por una sola vez, con arreglo a las políticas y a los criterios de planificación, focalización, priorización, exigibilidad y calificación que, para el efecto, determine el Gobierno Nacional a través del INCODER. Quienes hayan sido beneficiarios del subsidio exclusivamente para la compra de tierras, podrán ser objeto del presente subsidio únicamente por el monto destinado a cubrir los requerimientos financieros para el establecimiento del proyecto productivo agropecuario.

El subsidio será asignado a través de procedimientos de libre concurrencia, por convocatorias abiertas a los pequeños productores, salvo los casos excepcionalmente definidos por el Consejo Directivo del INCODER y como medida compensatoria cuando no sea posible adelantar la restitución de los predios despojados, en los cuales el subsidio podrá ser asignado directamente.

Con los recursos destinados para el subsidio integral en cada vigencia, se dará prioridad a la atención de las solicitudes pendientes que resultaron viables en convocatoria anterior.

Parágrafo 1º. En el pago del Subsidio Integral para el acceso a la tierra y apoyo productivo en la conformación de Empresas Básicas Agropecuarias, así como el implícito en la adquisición directa de tierras, el Gobierno Nacional podrá emplear cualquier modalidad de pago contra recursos del presupuesto nacional.

Parágrafo 2º. Las entidades territoriales, las organizaciones campesinas, las entidades sin ánimo de lucro, las asociaciones mutuales, los cabildos indígenas, los concejos consultivos de las comunidades afrocolombianas, las autoridades del pueblo Rom, los gremios agropecuarios y demás organismos que sean autorizados por el reglamento, podrán presentar solicitudes de subsidio a nombre de los beneficiarios”.

ARTÍCULO 64. SUBSIDIO DE ENERGÍA PARA DISTRITOS DE RIEGO. La Nación asignará un monto de recursos destinados a cubrir el valor correspondiente a un porcentaje del

cincuenta por ciento (50%) del costo de la energía eléctrica y gas natural que consuman los distritos de riego que utilicen equipos electromecánicos para su operación debidamente comprobado por las empresas prestadoras del servicio respectivo, de los usuarios de los distritos de riego y de los distritos de riego administrados por el Estado o por las Asociaciones de Usuarios debidamente reconocidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Parágrafo 1°. Para el caso de los usuarios de riego cuya facturación sea individual, este beneficio se otorgará solo para aquellos que no posean más de cincuenta (50) hectáreas.

Parágrafo 2°. Para efectos de la clasificación de los usuarios del servicio de energía eléctrica y gas natural, según la Ley 142 de 1994, la utilización de estos servicios para el riego dirigido a la producción agropecuaria se clasificará dentro de la clase especial, la cual no pagará contribución. Además con el objeto de comercializar la energía eléctrica y el gas natural, los usuarios de los distritos de riego, se clasificarán como usuarios no regulados.

Parágrafo transitorio. Con cargo al Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal 2012 se atenderán las obligaciones causadas y no pagadas durante el año 2009, por concepto del costo de la energía eléctrica, como lo determinaba el artículo 112 de la Ley 1152 de 2007.

ARTÍCULO 65. SISTEMAS DE TRAZABILIDAD. Con el fin de mejorar la sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos, prevenir prácticas ilegales en el comercio de los mismos, mejorar la información disponible para el consumidor y responder a los requerimientos del comercio internacional, el Gobierno Nacional, en coordinación con el Instituto Colombiano Agropecuario - ICA, y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, INVIMA, reglamentará de acuerdo a su competencia, la implementación de sistemas de trazabilidad por parte del sector privado tanto en el sector primario como en el de transformación y distribución de alimentos, y realizará el control de dichos sistemas. Su implementación lo harán entidades de reconocida idoneidad de identificación o desarrollo de plataformas tecnológicas de trazabilidad de productos.

Parágrafo. Las autoridades competentes tendrán acceso a la información de los sistemas de trazabilidad implementados para cumplir con sus funciones de inspección, vigilancia y control.

ARTÍCULO 66. PROGRAMA ESPECIAL PARA LA REFORESTACIÓN. En el marco del Plan Nacional de Desarrollo Forestal, créase el Programa Nacional de Reforestación Comercial con el fin de aprovechar el potencial forestal nacional y ampliar la oferta productiva, contribuyendo a rehabilitar el uso de los suelos con potencial para la reforestación, incluyendo las cuencas de los ríos y las áreas conectadas con ellas.

Parágrafo. El Gobierno Nacional formulará y adoptará el Plan de Acción de Reforestación Comercial en el cual se determinarán sus objetivos, metas y estrategias.

ARTÍCULO 67. POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL Y AGROPECUARIO. El Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural serán responsables de liderar y coordinar la formulación de la política general de desarrollo rural y agropecuario, de acuerdo con sus competencias, con base en criterios de ordenamiento productivo y social que permitan determinar las áreas prioritarias de desarrollo rural. Para tal efecto, identificarán el uso actual y potencial del suelo, ordenarán las zonas geográficas de acuerdo con sus características biofísicas, sus condiciones económicas, sociales y de infraestructura, lo que podrá ser empleado por los entes territoriales en la elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial en las zonas rurales de los municipios.

ARTÍCULO 68. INNOVACIÓN TECNOLÓGICA AGROPECUARIA. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, definirá una política de Innovación Tecnológica Agropecuaria orientada a mejorar la productividad y competitividad de la producción. Esta política debe desarrollar agendas de investigación e innovación por cadena productiva cuyos resultados se conviertan en productos y servicios que puedan ser incorporados por los productores, a través de mecanismos de transferencia tecnológica y servicios de Asistencia Técnica Integral.

ARTÍCULO 69. SERVICIO DE ASISTENCIA TÉCNICA INTEGRAL. Las Entidades Prestadoras de Servicios de Asistencia Técnica Integral podrán ser entidades de carácter público, mixtas, privadas, comunitarias, solidarias, incluyendo instituciones de educación técnica, tecnológica y universitaria. Los servicios de asistencia técnica integral se orientarán simultáneamente a: i) mejorar los aspectos técnicos y productivos en finca; ii) generar capacidades para la gestión de proyectos; iii) generar capacidades para la transformación y comercialización de los productos; y en el caso de los pequeños productores, adicionalmente iv) promover formas colectivas y asociativas a lo largo de todo el proceso de producción, transformación y comercialización.

ARTÍCULO 70. DE LOS RESGUARDOS DE ORIGEN COLONIAL. Durante la vigencia de la presente ley el Instituto Colombiano para el Desarrollo rural INCODER, de conformidad con el artículo 85 de la Ley 160 de 1994, reestructurará los resguardos de origen colonial previa clarificación sobre la vigencia legal de los respectivos títulos con las tierras poseídas por los miembros de la parcialidad a título individual o colectivo, y los predios adquiridos o donados a favor de la comunidad por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria INCORA u otras entidades.

Mientras se adelantan los trámites de clarificación de las propiedades correspondientes a los resguardos de origen colonial, para efectos de liquidar la compensación a que hace referencia el artículo 184 de la Ley 223 de 1995, para la vigencia de 2011 en adelante, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi tendrá en cuenta las áreas y localización que se encuentren en las bases de datos de la Dirección de asuntos Indígenas, Minorías y Rom del Ministerio del Interior y de Justicia.

Las entidades involucradas en la identificación jurídica y física de los resguardos indígenas de origen colonial deben utilizar para estos fines cartografía básica oficial georreferenciada.

Parágrafo. La reestructuración y clasificación de los resguardos indígenas de origen colonial se hará de conformidad con los procedimientos acordados entre el Gobierno Nacional y la Comisión Nacional de Territorios Indígenas, dentro del marco de la Mesa Nacional de concertación de pueblos indígenas de acuerdo al Decreto 1397 de 1996.

ARTÍCULO 71. Modifíquese el artículo 3º de la Ley 1375 de 2010 “por la cual se establecen las tasas por la prestación de servicios a través del Sistema Nacional de Información e Identificación del Ganado Bovino, Sinigán”, el cual quedará de la siguiente forma:

“ARTÍCULO 3º. BASE DE IMPOSICIÓN Y TARIFA. Las tarifas de la tasa serán fijadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de acuerdo con el sistema y método establecidos a continuación:

1. Sistema: Para la fijación de las tarifas se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

- a. Cuantificación de los materiales, suministros y demás insumos tecnológicos y de recurso humano, utilizados para el montaje, administración, capacitación, mantenimiento, reparación y cobertura de los servicios. Cuando alguno de los procedimientos deba contratarse con terceros, se considerará el valor del servicio contratado.
- b. Cuantificación de la financiación, construcción, manejo de bases de datos, acceso a otros sistemas de información, tecnificación y modernización, ampliación de servicios, actualización, alianzas estratégicas, herramientas, provisiones, sostenimiento y demás gastos asociados.
- c. Cuantificación y valoración de los recursos necesarios para garantizar plenamente la prestación de un servicio adecuado, consolidado, oportuno y suficiente para los usuarios del mismo.

2. Método: Una vez determinados los costos conforme al sistema, el Gobierno Nacional fijará la distribución de los mismos entre los sujetos pasivos de la tasa aplicando el siguiente método:

- a. Con base en la información estadística ganadera, deberá estimar la cantidad promedio de utilización de los servicios, es decir, el número y/o porcentaje de usuarios y transacciones.
- b. La tarifa para cada uno de los servicios prestados a través de SINIGÁN, tendrá en cuenta el sistema para determinar costos, antes mencionado, y será el resultado de dividir la suma de los valores obtenidos de acuerdo con los literales a), b) y c) por la cantidad promedio de utilización descrita en el literal a) de este numeral.

- c. Las tarifas variarán con el fin de mantener un equilibrio entre los ingresos y los costos asociados, y deberán reducirse proporcionalmente al ahorro que la tecnología signifique una vez implementada. Para el efecto el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberá evaluar los valores establecidos cada año.
- d. Las tarifas se establecerán en salarios mínimos diarios legales vigentes por cada transacción o por cada cabeza de ganado, según el caso.

Parágrafo 1º. Para la aplicación y desarrollo de esta ley se tendrán en cuenta los principios de igualdad, economía, equidad y la recuperación del costo, así como todas aquellas actividades orientadas al mejoramiento de los servicios de que trata la presente ley, de manera que se garantice su eficiente y efectiva prestación al igual que la reserva de la información.

Parágrafo 2º. En todos los casos, el valor correspondiente a la tasa deberá pagarse con anterioridad a la prestación del servicio”.

ARTÍCULO 72. DESCUENTO DE LA PRIMA DEL SEGURO AGROPECUARIO. La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario podrá disponer que, para los créditos cuyo valor esté amparado por el seguro agropecuario al que se refiere la Ley 69 de 1993, el valor de la prima asumido por el productor, sea descontado total o parcialmente de la comisión del servicio de garantía del Fondo Agropecuario de Garantías – FAG, siempre y cuando el FAG figure como beneficiario del seguro.

ARTÍCULO 73. SUBSIDIO DE LA PRIMA DEL SEGURO AGROPECUARIO. Los subsidios a la prima del seguro agropecuario a los que se refiere la Ley 69 de 1993 se podrán financiar con cargo al Programa “Agro Ingreso Seguro – AIS” de que trata la Ley 1133 de 2007.

ARTÍCULO 74. AUTORIZACIÓN PARA EXPEDIR PÓLIZAS. Adiciónese el numeral 3 al artículo 2º de la Ley 69 de 1993, el cual quedará así:

“3. Las compañías de seguros del exterior directamente o por conducto de intermediarios autorizados. La Superintendencia Financiera de Colombia podrá establecer la obligatoriedad del registro de estas compañías o de sus intermediarios”.

ARTÍCULO 75. Modifíquese el artículo 3º de la Ley 69 de 1993, el cual quedará así:

“El seguro agropecuario ampara los perjuicios causados por riesgos naturales y biológicos ajenos al control del tomador, asegurado o beneficiario que afecten las actividades agropecuarias. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará la aplicación de esta norma”.

ARTÍCULO 76. Modifíquese el inciso segundo del artículo 234 del Decreto 663 de 1993:

“En desarrollo de su objeto social, el Banco Agrario de Colombia S. A. (Banagrario) podrá celebrar todas las operaciones autorizadas a los establecimientos de crédito

bancarios, así como celebrar operaciones sobre instrumentos financieros derivados sobre precios de commodities, para mitigar los riesgos de crédito, mercado o liquidez”.

ARTÍCULO 77. Adiciónese un literal nuevo al numeral 1 del artículo 230 del Decreto 663 de 1993:

“e) Disponer de recursos, con el fin de cubrir total o parcialmente los gastos derivados de la implementación de cualquier estrategia de cobertura, contratos de seguros, por parte del sector agropecuario”.

ARTÍCULO 78. Los establecimientos bancarios están autorizados para invertir en el mercado de commodities mediante la celebración de contratos de derivados sobre bienes y productos agropecuarios o de otros commodities.

Parágrafo. Las sociedades comisionistas de bolsas de valores y de productos podrán realizar operaciones de derivados, siempre y cuando se registren en la cámara de riesgo central de contraparte y en los términos que defina el Gobierno Nacional.

ARTÍCULO 79. Adiciónese un párrafo nuevo al artículo 112 del Decreto 663 de 1993:

“PARÁGRAFO NUEVO. Para el cálculo del monto que les corresponda acreditar a las entidades financieras como inversión en títulos de desarrollo agropecuario, la Junta Directiva del Banco de la República deberá tener en cuenta la posición propia que tengan las entidades financieras en derivados sobre bienes y productos agropecuarios o en otros commodities, la cual computará como parte del monto del total de *la inversión* que deban acreditar”.

ARTÍCULO 80. Adiciónese un párrafo nuevo al artículo 227 del Decreto 663 de 1993:

“PARÁGRAFO NUEVO. FINAGRO podrá prestar los servicios como miembro liquidador de las cámaras de riesgo central de contraparte que operen en el país en los términos señalados *en el* artículo 230 del presente decreto”.

ARTÍCULO 81. Modifíquese el artículo 77 de la Ley 964 de 2005.

“**ARTÍCULO 77. ACCESO A LAS BOLSAS.** Quienes cumplan con los requisitos para ser sociedades comisionistas de bolsa podrán tener acceso a las bolsas de valores y a las bolsas de commodities, previa la respectiva inscripción en el Registro Nacional de Agentes del Mercado de Valores y el cumplimiento de los requisitos objetivos que fijen los administradores de las mismas.

Las bolsas de valores y las bolsas de commodities podrán autorizar el acceso de otras personas al foro bursátil, previo el cumplimiento de los requisitos que se establezcan para el efecto.

El Gobierno Nacional determinará las entidades que actuarán como miembros liquidadores de las cámaras de riesgo central de contraparte que operen en el país respecto de operaciones que tengan como subyacente bienes, productos agropecuarios y otros commodities”.

ARTÍCULO 82. Adiciónese al artículo 424 del Estatuto Tributario el siguiente inciso: El fertilizante Cal Dolomita inorgánica para uso agrícola.

2.4 INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE

ARTÍCULO 83. MOTIVOS DE UTILIDAD PÚBLICA. Para efectos de decretar su expropiación, además de los motivos determinados en otras leyes vigentes, declárese de utilidad pública o interés social los bienes inmuebles necesarios para la ejecución de proyectos de infraestructura de transporte.

Para estos efectos, el procedimiento para cada proyecto de infraestructura de transporte diseñado será el siguiente:

1. La entidad responsable expedirá una resolución mediante la cual determine de forma precisa las coordenadas del proyecto.
2. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC o la entidad competente según el caso, en los dos (2) meses siguientes a la publicación de la resolución de que trata el numeral anterior, procederá a identificar los predios que se ven afectados por el proyecto y ordenará registrar la calidad de predios de utilidad pública o interés social en los respectivos registros catastrales y en los folios de matrícula inmobiliaria, quedando dichos predios fuera del comercio a partir del mencionado registro.
3. Efectuado el Registro de que trata el numeral anterior, en un término de seis (6) meses el IGAC o la entidad competente, con cargo a recursos de la entidad responsable del proyecto, realizará el avalúo comercial del inmueble y lo notificará a esta y al propietario y demás interesados acreditados.
4. El avalúo de que trata el numeral anterior deberá incluir el valor de las posesiones si las hubiera y de las otras indemnizaciones o compensaciones que fuera del caso realizar, por afectar dicha declaratoria el patrimonio de los particulares.
5. El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones para determinar el valor del precio de adquisición o precio indemnizatorio que se reconocerá a los propietarios en los procesos de enajenación voluntaria y expropiación judicial y administrativa, teniendo en cuenta la localización, las condiciones físicas y jurídicas y la destinación económica de los inmuebles.
6. Los interesados acreditados podrán interponer los recursos de ley en los términos del Código Contencioso Administrativo contra el avalúo del IGAC o de la entidad competente.

7. En firme el avalúo, la entidad responsable del proyecto o el contratista si así se hubiere pactado, pagará dentro de los tres (3) meses siguientes, las indemnizaciones o compensaciones a que hubiere lugar. Al recibir el pago el particular, se entiende que existe mutuo acuerdo en la negociación y transacción de posibles indemnizaciones futuras.
8. Efectuado el pago por mutuo acuerdo, se procederá a realizar el registro del predio a nombre del responsable del proyecto ratificando la naturaleza de bien como de uso público e interés social, el cual gozará de los beneficios del artículo 63 de la Constitución Política.
9. De no ser posible el pago directo de la indemnización o compensación, se expedirá un acto administrativo de expropiación por parte de la entidad responsable del proyecto y se realizará el pago por consignación a órdenes del Juez o Tribunal Contencioso Administrativo competente, acto con el cual quedará cancelada la obligación.
10. La resolución de expropiación será el título con fundamento en el cual se procederá al registro del predio a nombre de la entidad responsable del proyecto y que, como bien de uso público e interés social, gozará de los beneficios del artículo 63 de la Constitución Política. Lo anterior, sin perjuicio del derecho de las personas objeto de indemnización o compensación a recurrir ante los Jueces Contencioso Administrativos el valor de las mismas en cada caso particular.
11. La entidad responsable del proyecto deberá notificar a las personas objeto de la indemnización o compensación, que el pago de la misma se realizó. Una vez efectuada la notificación, dichos sujetos deberán entregar el inmueble dentro de los quince (15) días hábiles siguientes.
12. En el evento en que las personas objeto de indemnización o compensación no entreguen el inmueble dentro del término señalado, la entidad responsable del proyecto y las autoridades locales competentes deberán efectuar el desalojo dentro del mes siguiente al vencimiento del plazo para entrega del inmueble.

Parágrafo 1°. El presente artículo también será aplicable para proyectos de infraestructura de transporte que estén contratados o en ejecución al momento de expedición de la presente ley.

Parágrafo 2°. El avalúo comercial del inmueble requerido para la ejecución de proyectos de infraestructura de transporte, en la medida en que supere en un 50% el valor del avalúo catastral, podrá ser utilizado como criterio para actualizar el avalúo catastral de los inmuebles que fueren desenglobados como consecuencia del proceso de enajenación voluntaria o expropiación judicial o administrativa.

ARTÍCULO 84. SISTEMAS INTELIGENTES DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE – SIT. Los Sistemas Inteligentes de Transporte son un conjunto de soluciones tecnológicas informáticas y de telecomunicaciones que recolectan, almacenan, procesan y distribuyen información,

y se deben diseñar para mejorar la operación, la gestión y la seguridad del transporte y el tránsito.

El Gobierno Nacional, con base en estudios y previa consulta con los prestadores de servicio, adoptará los reglamentos técnicos y los estándares y protocolos de tecnología, establecerá el uso de la tecnología en los proyectos SIT y los sistemas de compensación entre operadores.

Parágrafo 1°. Las autoridades de tránsito y transporte en su respectiva jurisdicción, expedirán los actos administrativos correspondientes para garantizar el funcionamiento de los sistemas de gestión de tránsito y transporte de proyectos SIT, de acuerdo con el marco normativo establecido por el Gobierno Nacional. En aquellos casos en donde existan Áreas Metropolitanas debidamente constituidas, serán estas las encargadas de expedir dichos actos administrativos.

Parágrafo 2°. Los Sistemas de Gestión y Control de Flota, de Recaudo y de Semaforización entre otros, hacen parte de los proyectos SIT.

Parágrafo 3°. El montaje de los sistemas inteligentes de transporte, podrá implicar la concurrencia de más de un operador, lo que significará para el usuario la posibilidad de acceder a diferentes proveedores, en diferentes lugares y tiempo. El Gobierno Nacional, con base en estudios y previa consulta con los prestadores de servicio reglamentará la manera como esos operadores compartirán información, tecnologías o repartirán los recursos que provengan de la tarifa, cuando un mismo usuario utilice servicios de dos operadores diferentes.

ARTÍCULO 85. CENTRO INTELIGENTE DE CONTROL DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE – CICTT. Se autoriza al Ministerio de Transporte y sus entidades adscritas para estructurar y poner en funcionamiento el Centro Inteligente de Control de Tránsito y Transporte – CICTT, que será operado por la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional en coordinación permanente y continua con la Superintendencia de Puertos y Transporte con el propósito de contribuir a la seguridad vial y al control en cumplimiento de las normas de tránsito y transporte.

ARTÍCULO 86. DETECCIÓN DE INFRACCIONES DE TRÁNSITO POR MEDIOS TECNOLÓGICOS. En los eventos en que se empleen medios técnicos o tecnológicos para la detección de infracciones de tránsito o transporte, las autoridades competentes deberán vincular al trámite contravencional o procedimiento administrativo sancionatorio, al propietario del vehículo, de acuerdo con lo establecido en el Código Nacional de Tránsito.

Si se tratare de un vehículo particular, serán solidariamente responsables frente al pago de las multas, el propietario y el conductor del vehículo. No obstante lo anterior, tratándose de vehículos dados en leasing, en arrendamiento sin opción de compra y/o en operaciones de renting, serán solidariamente responsables de la infracción el conductor y el locatario o arrendatario.

ARTÍCULO 87. INFRAESTRUCTURAS LOGÍSTICAS ESPECIALIZADAS. Las infraestructuras logísticas especializadas son áreas delimitadas donde se realizan, por parte de uno o varios operadores, actividades relativas a la logística, el transporte, manipulación y distribución de mercancías, funciones básicas técnicas y actividades de valor agregado para el comercio de mercancías nacional e internacional.

Las infraestructuras logísticas especializadas, contemplan los nodos de abastecimiento mayorista, centros de transporte terrestre, áreas logísticas de distribución, centros de carga aérea, zonas de actividades logísticas portuarias, puertos secos y zonas logísticas multimodales.

Parágrafo. En los procesos de revisión y ajuste de los planes de ordenamiento territorial se podrán determinar los terrenos destinados a la localización de infraestructuras logísticas especializadas en suelo urbano, de expansión urbana y rural.

ARTÍCULO 88. CONTINUIDAD EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE LOS AGENTES QUE PARTICIPAN EN LA GESTIÓN DE LOS PROCESOS LOGÍSTICOS ESENCIALES ASOCIADOS A LA DISTRIBUCIÓN DE CARGA DE IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN. Las empresas privadas que participan en la gestión de los procesos logísticos esenciales asociados a la distribución de la carga de importación y exportación y las entidades gubernamentales encargadas de la inspección y control aduanero, antinarcóticos, sanitario, fitosanitario deberán adoptar las medidas que sean necesarias para garantizar el servicio a los usuarios de la carga durante las veinticuatro (24) horas del día de los siete (7) días de la semana en los diferentes puertos marítimos y otros centros de concentración de carga exterior, que serán definidos por el Ministerio de Transporte. Todo lo anterior encaminado a prevenir el contrabando, el tráfico de estupefacientes, el comercio ilegal de armas y el tráfico de divisas.

Parágrafo 1°. Las concesiones de puertos podrán adoptar de forma inmediata incentivos económicos o de otro tipo que permitan el funcionamiento permanente y continuo durante las veinticuatro (24) horas del día de los siete (7) días de la semana de las instalaciones portuarias en sus diferentes funciones y que garanticen flujos continuos de mercancía a todo lo largo de la cadena logística que tiendan a eliminar las congestiones que se presentan en la actualidad, atendiendo al criterio de racionalidad, de acuerdo con la naturaleza del servicio que se presta.

Parágrafo 2°. El esquema de incentivos buscará equilibrar la demanda a lo largo de todas las horas del día para lograr una distribución más eficiente del uso de las instalaciones portuarias. De igual forma las concesiones portuarias diseñarán manuales de buenas prácticas para generar mayor celeridad, regularidad y una distribución más eficiente en los procesos y operaciones que están bajo su responsabilidad.

Para tal fin dichas entidades, en coordinación con las autoridades de control e inspección contarán con equipos cuyos estándares unificados de tecnología, de acuerdo con los requerimientos del comercio internacional, faciliten la detección del contrabando,

el tráfico de divisas y estupefacientes, además del comercio ilegal de armas, en cada nodo de comercio exterior, para tal efecto el Gobierno Nacional reglamentará dichos estándares e implementará su aplicación.

ARTÍCULO 89. SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE. Amplíese el cobro de la tasa establecida en el artículo 27, numeral 2 de la Ley 1ª de 1991, a la totalidad de los sujetos de vigilancia, inspección y control de la Superintendencia de Puertos y Transporte, para cubrir los costos y gastos que ocasionen su funcionamiento y/o inversión.

Aquellos sujetos de los cuales se le han ampliado el cobro de la tasa a la cual hace referencia el presente artículo, pagarán por tal concepto una tasa por la parte proporcional que les corresponda según sus ingresos brutos, en los costos anuales de funcionamiento y la inversión de la Superintendencia de Puertos y Transporte, la cual no podrá ser superior al 0,1% de los ingresos brutos de los vigilados.

Parágrafo. Facúltase a la Superintendencia de Puertos y Transporte para que en un plazo de 15 meses expida la reglamentación de las características técnicas de los sistemas de seguridad documental que deberán implementar cada uno de los vigilados, para que se garantice la legitimidad de esos certificados y se proteja al usuario de la falsificación.

ARTÍCULO 90. RECURSOS LOCALES PARA PROYECTOS Y PROGRAMAS DE INFRAESTRUCTURA VIAL Y DE TRANSPORTE. Los municipios o distritos mayores a 300.000 habitantes, podrán establecer tasas por uso de áreas de alta congestión, de alta contaminación, o de infraestructura construida para evitar congestión urbana. El Gobierno Nacional reglamentará los criterios para determinar dichas áreas.

Los recursos obtenidos por concepto de las tasas adoptadas por las mencionadas entidades territoriales, se destinarán a financiar proyectos y programas de infraestructura vial, transporte público y programas de mitigación de contaminación ambiental vehicular.

Parágrafo 1º. Para efectos de cobro de tasas o peajes por uso de áreas de alta congestión o vías construidas o mejoradas para evitar congestión urbana, el sujeto pasivo de dicha obligación será el conductor y/o propietario la tarifa será fijada teniendo en cuenta el tipo de vía, el tipo de servicio del vehículo, el número de pasajeros o acompañantes y los meses y días de año y horas determinadas de uso.

Parágrafo 2º. El sujeto pasivo de la tasa por contaminación será el propietario y/o conductor del vehículo y la tarifa se determinará teniendo en cuenta el tipo del vehículo, modelo, tipo de servicio y número de pasajeros.

ARTÍCULO 91. CAMINOS PARA LA PROSPERIDAD. El Gobierno Nacional ejecutará el Programa “Caminos para la Prosperidad” para el mantenimiento y rehabilitación de la red vial terciaria. En aquellas entidades territoriales donde las alternativas de conectividad sean diferentes al modo carretero, los recursos podrán ser asignados a proyectos fluviales o aeroportuarios.

El Ministerio de Transporte, a través del Instituto Nacional de Vías - INVÍAS, ejecutará los proyectos en los términos del Estatuto Orgánico del Presupuesto y definirá los requisitos técnicos que deberán cumplir los mismos para hacer parte del programa, de igual forma podrá establecer estrategias de cofinanciación con municipios y entidades de carácter privado que estén interesadas en el mejoramiento de la red terciaria y adoptará las medidas requeridas para la ejecución de los recursos, entre otros en convenio con los municipios.

Parágrafo. Podrán destinarse para el financiamiento de proyectos viales de la red terciaria, a cargo de los municipios, recursos del saldo acumulado disponible del Fondo Nacional de Regalías en cada vigencia fiscal.

ARTÍCULO 92. MANEJO INTEGRAL DEL TRÁNSITO DE MOTOCICLETAS. El Gobierno Nacional establecerá un programa integral de estándares de servicio y seguridad vial para el tránsito de motocicletas, en el término no mayor de un año a la entrada en vigencia de la presente ley.

Parágrafo. El programa integral de estándares de servicio y seguridad vial tendrá en cuenta, además de las motocicletas; a los actores de la vía; como también; la adecuación de la infraestructura para la seguridad vial, y el fortalecimiento de la educación como herramienta fundamental para disminuir los indicadores de mortalidad y morbilidad asociados a los siniestros de tráfico, como elementos mínimos.

ARTÍCULO 93. NAVEGABILIDAD DEL RÍO GRANDE DE LA MAGDALENA. El Ministerio de Transporte y el Instituto Nacional de Vías, INVÍAS, podrán invertir de manera concurrente con CORMAGDALENA recursos a fin de recuperar la navegabilidad del Río Grande de la Magdalena, también podrá concurrir la inversión privada.

ARTÍCULO 94. FONDO CUENTA DE RENOVACIÓN. Créase el Fondo de Renovación de Vehículos de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Carga como un sistema separado de cuentas en el Presupuesto General de la Nación adscrito al Ministerio de Transporte, destinado a fomentar la formalización empresarial y la modernización de la flota de vehículos de los pequeños propietarios que contribuyan al desarrollo de un sector de clase mundial.

ARTÍCULO 95. INCENTIVO PARA PAGO DE INFRACCIONES DE TRÁNSITO. El parágrafo 2º del artículo 24 de la Ley 1383 de 2010, quedará así:

“Parágrafo 2º. A partir de la promulgación de la presente ley y por un término de dieciocho (18) meses, todos los conductores que tengan pendiente el pago de multas por infracciones de tránsito, impuestas antes del quince (15) de marzo de 2010, podrán acogerse al descuento del cincuenta por ciento (50%) del total de su deuda, previa realización del curso sobre normas de tránsito de que trata el artículo 24 de la Ley 1383 de 2010, y para ello podrán celebrar convenios o acuerdos de pago

hasta por el total de la obligación y por el término que establezca el organismo de tránsito de acuerdo a la ley, siempre que el convenio o acuerdo se suscriba antes del vencimiento del plazo previsto en este artículo. El convenio o acuerdo no podrá incorporar obligaciones sobre las cuales hayan operado la prescripción, y en el mismo el conductor y el organismo de tránsito dejarán constancia de las deudas sobre las cuales operó este fenómeno”.

ARTÍCULO 96. SANCIONES Y PROCEDIMIENTOS. El literal d) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996 quedará así:

“d) en los casos de incremento o disminución de las tarifas de prestación de servicios no autorizada, o cuando se compruebe que el equipo excede los límites permitidos sobre dimensiones, peso y carga”.

ARTÍCULO 97. ESQUEMA DE TRASLADOS DE REDES EN PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE. Para el desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte, en los cuales se requiera el traslado o reubicación de redes de servicios públicos domiciliarios y TIC, instaladas con anterioridad a la vigencia de la Ley 1228 de 2008, el Gobierno Nacional definirá un esquema de responsabilidades intersectoriales que permita articular el desarrollo de las inversiones en los diferentes sectores. Esta reglamentación estará orientada bajo los principios de equidad, eficiencia económica, celeridad, suficiencia financiera, prevalencia del interés colectivo y neutralidad, evitando que se generen traslado de rentas de un sector al otro.

El esquema a desarrollar podrá considerar entre otros, criterios como la vida útil de las redes a ser trasladadas, el estado de las mismas, sus necesidades de reposición o modernización. Bajo este marco, las Comisiones de Regulación de los servicios públicos domiciliarios incorporarán en la regulación las medidas necesarias para cumplir con dicho esquema.

2.5 DESARROLLO MINERO Y EXPANSIÓN ENERGÉTICA

ARTÍCULO 98. ADMINISTRACIÓN CUOTA DE FOMENTO DE GAS NATURAL. La Cuota de Fomento de Gas Natural a que se refiere el artículo 15 de la Ley 401 de 1997, modificado por el artículo 1° de la Ley 887 de 2004, será del 3% sobre el valor de la tarifa que se cobre por el gas objeto del transporte, efectivamente realizado. El Fondo continuará siendo administrado por el Ministerio de Minas y Energía y sus recursos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Este Fondo, además del objeto establecido en el artículo 15 de la Ley 401 de 1997, podrá promover y cofinanciar la red interna necesaria para el uso del gas natural en los municipios y en el sector rural prioritariamente dentro del área de influencia de los gasoductos troncales, de los usuarios pertenecientes a los estratos 1 y 2.

ARTÍCULO 99. APORTES A LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS. El numeral 87.9 del artículo 87 de la Ley 142 de 1994, quedará así:

“**87.9** Las Entidades públicas podrán aportar bienes o derechos a las empresas de servicios públicos domiciliarios, siempre y cuando su valor no se incluya en el cálculo de las tarifas que hayan de cobrarse a los usuarios y que en el presupuesto de la entidad que autorice el aporte figure este valor. Las Comisiones de Regulación establecerán los mecanismos necesarios para garantizar la reposición y mantenimiento de estos bienes.

Lo dispuesto en el presente artículo no es aplicable cuando se realice enajenación o capitalización de dichos bienes o derechos”.

ARTÍCULO 100. SISTEMA DE INFORMACIÓN DE COMBUSTIBLES LÍQUIDOS. A partir de la vigencia de la presente ley el Sistema de Información de la Cadena de Distribución de Combustibles Líquidos Derivados del Petróleo, creado mediante el artículo 61 de la Ley 1151 de 2007, se denominará Sistema de Información de Combustibles Líquidos. El Ministerio de Minas y Energía dará continuidad a la operación de este sistema en el cual se deberán registrar, como requisito para poder operar, todos los agentes de la Cadena de Distribución de Combustibles Líquidos, incluidos los biocombustibles, y los comercializadores de Gas Natural Comprimido Vehicular (GNCV). El Ministerio de Minas y Energía continuará reglamentando los procedimientos, términos y condiciones operativas y sancionatorias del Sistema que se requieran.

El SICOM será la única fuente de información oficial a la cual deben dirigirse todas las autoridades administrativas de cualquier orden que requieran información de los agentes de la cadena de distribución de combustibles en el país.

ARTÍCULO 101. FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS DE LOS COMBUSTIBLES. El Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), creado por el artículo 69 de la Ley 1151 de 2007, seguirá funcionando para atenuar en el mercado interno el impacto de las fluctuaciones de los precios de los combustibles en los mercados internacionales.

Los recursos necesarios para su funcionamiento provendrán de las siguientes fuentes:

- a. Los rendimientos de los recursos que conformen el Fondo;
- b. Los recursos de crédito que de manera extraordinaria reciba del Tesoro;
- c. Los recursos provenientes de las diferencias negativas, entre el Precio de Paridad internacional y el Precio de Referencia establecido por el Ministerio de Minas y Energía, o quien haga sus veces, cuando existan.

Parágrafo. A partir de la presente vigencia, los ingresos y los pagos efectivos con cargo a los recursos del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles – FEPC, que realice la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, en su calidad de administrador de dicho Fondo, no generarán operación presupuestal alguna, toda vez que son recursos de terceros y no hacen parte del Presupuesto General de la Nación.

ARTÍCULO 102. CONTRIBUCIONES POR PARTE DE LOS USUARIOS INDUSTRIALES DE GAS NATURAL DOMICILIARIO. A partir del año 2012, los usuarios industriales de gas natural domiciliario no serán objeto del cobro de la contribución de que trata el numeral 89.5 del artículo 89 de la Ley 142 de 1994.

Parágrafo. Para efectos de lo previsto en el presente artículo, el Gobierno Nacional reglamentará las condiciones necesarias para que los prestadores del servicio de gas natural domiciliario realicen un adecuado control entre las distintas clases de usuarios.

El Gobierno Nacional apropiará en el PGN anualmente los recursos presupuestales necesarios en su totalidad para pagar en forma oportuna y en primer orden los subsidios de los estratos 1 y 2 para los usuarios de gas natural domiciliario.

ARTÍCULO 103. ENERGÍA SOCIAL. El Ministerio de Minas y Energía, continuará administrando el Fondo de Energía Social, como un sistema especial de cuentas, con el objeto de cubrir, a partir del 2011 hasta cuarenta y seis pesos (\$46) por kilovatio hora del valor de la energía eléctrica destinada al consumo de subsistencia de los usuarios residenciales de estratos 1 y 2 de las Áreas Rurales de Menor Desarrollo, Zonas de Dificil Gestión, y Barrios Subnormales. El manejo de los recursos del Fondo será realizado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

A este Fondo ingresarán los recursos para cubrir hasta el valor señalado, los cuales provendrán del ochenta por ciento (80%) de las rentas de congestión calculadas por el Administrador del Sistema de Intercambios Comerciales, ASIC, como producto de las exportaciones de energía eléctrica.

Parágrafo 1°. Los comercializadores indicarán el menor valor de la energía en la factura de cobro correspondiente al período siguiente a aquel en que reciban efectivamente las sumas giradas por el Fondo de Energía Social y en proporción a las mismas. Dichas sumas solo podrán ser aplicadas al consumo corriente de energía de los usuarios y no podrá destinarse para consumos mayores al consumo de subsistencia vigente.

Parágrafo 2°. Con el objeto de incentivar la cultura de pago, el Ministerio de Minas y Energía reglamentará un esquema que establezca distintos porcentajes de aplicación del beneficio del FOES, en relación al porcentaje de pago de la facturación efectuado por los usuarios.

Parágrafo 3°. El Ministerio de Minas y Energía establecerá una senda de desmonte de aplicación del FOES en las Zonas de Dificil Gestión, consistente con la implementación de los planes de reducción de pérdidas de energía que expida la CREG.

Parágrafo 4°. El consumo de energía total cubierto por este Fondo no excederá del ocho por ciento (8%) del consumo total de energía en el Sistema Interconectado Nacional. Este porcentaje dependerá de la cantidad de recursos disponibles.

Parágrafo 5°. Este fondo puede ser financiado con los recursos del Presupuesto General de la Nación, cuando los recursos de las rentas de congestión resulten insuficientes.

Parágrafo 6°. En todo caso, los recursos del Fondo se consideran inversión social, en los términos de la Constitución Política y normas orgánicas de presupuesto.

ARTÍCULO 104. NORMALIZACIÓN DE REDES. Durante la vigencia del presente Plan Nacional de Desarrollo, adiciónese un peso (\$1) por kilovatio hora transportado para ser fuente de financiación del Programa de Normalización de Redes, PRONE, creado mediante la Ley 812 de 2003 y continuado mediante la Ley 1151 de 2007.

Parágrafo. La Comisión de Regulación de Energía y Gas adoptará los cambios necesarios en la regulación a partir de la vigencia de la presente ley, para que la contribución de que trata este artículo sea incorporada a la tarifa del servicio de energía eléctrica.

ARTÍCULO 105. ENERGÍAS RENOVABLES. El Gobierno Nacional diseñará e implementará una política nacional encargada de fomentar la investigación, el desarrollo y la innovación en las energías solar, eólica, geotérmica, mareomotriz, hidráulica, undimotriz y demás alternativas ambientalmente sostenibles, así como una política nacional orientada a valorar el impacto del carbono en los diferentes sectores y a establecer estímulos y alternativas para reducir su huella en nuestro país.

ARTÍCULO 106. CONTROL A LA EXPLOTACIÓN ILÍCITA DE MINERALES. A partir de la vigencia de la presente ley, se prohíbe en todo el territorio nacional, la utilización de dragas, minidragas, retroexcavadoras y demás equipos mecánicos en las actividades mineras sin título minero inscrito en el Registro Minero Nacional.

El incumplimiento de esta prohibición, además de la acción penal correspondiente y sin perjuicio de otras medidas sancionatorias, dará lugar al decomiso de dichos bienes y a la imposición de una multa hasta de mil salarios mínimos legales mensuales vigentes, que impondrá la autoridad policiva correspondiente. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Las solicitudes que actualmente se encuentren en trámite para legalizar la minería con minidragas a que se refiere el artículo 30 de la Ley 1382 de 2010, serán rechazadas de plano por la autoridad minera.

Parágrafo. El Gobierno Nacional reorganizará los municipios verdaderamente explotadores de oro y tomará medidas para aquellos municipios que usurpan y cobran por conceptos de regalías en esta materia sin tener derechos por este concepto; igualmente aquellos excedentes que se demuestren del resultado del uso indebido de estas regalías serán utilizadas como indexación e indemnización a los municipios afectados por la minería ilegal de acuerdo a la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional.

ARTÍCULO 107. Es deber del Gobierno Nacional implementar una estrategia para diferenciar la minería informal de la minería ilegal. Deberá, respetando el Estado Social de Derecho, construir una estrategia que proteja los mineros informales, garantizando su

mínimo vital y el desarrollo de actividades mineras u otras actividades que le garanticen una vida digna.

ARTÍCULO 108. RESERVAS MINERAS ESTRATÉGICAS. La autoridad minera determinará los minerales de interés estratégico para el país, respecto de los cuales podrá delimitar áreas especiales en áreas que se encuentren libres, sobre las cuales no se recibirán nuevas propuestas ni se suscribirán contratos de concesión minera.

Lo anterior con el fin de que estas áreas sean otorgadas en contrato de concesión especial a través de un proceso de selección objetiva, en el cual la autoridad minera establecerá en los términos de referencia, las contraprestaciones económicas mínimas distintas de las regalías, que los interesados deben ofrecer.

Parágrafo. En todos los contratos de concesión minera podrán solicitarse prórrogas de la etapa de exploración por periodos de dos años cada una, hasta por un término total de once (11) años, para lo cual el concesionario deberá sustentar las razones técnicas y económicas respectivas, el cumplimiento Minero-Ambientales, describir y demostrar los trabajos de exploración ejecutados y los que faltan por realizar especificando su duración, las inversiones a efectuar y demostrar que se encuentra al día en las obligaciones de pago del canon superficiario y que mantiene vigente la póliza Minero-Ambiental.

ARTÍCULO 109. PLAN NACIONAL DE ORDENAMIENTO MINERO. La Autoridad Minera elaborará, dentro de los tres (3) años siguientes a la vigencia de la presente ley, el Plan Nacional de Ordenamiento Minero, en cuya elaboración y adopción deberá tener en cuenta las políticas, normas, determinantes y directrices establecidas en materia ambiental y de ordenamiento del territorio, expedidas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces.

ARTÍCULO 110. SUSPENSIÓN Y CADUCIDAD POR RAZONES DE SEGURIDAD MINERA. Se constituye en causal de suspensión y posterior caducidad del título minero, el incumplimiento grave de cualquiera de las obligaciones técnicas de seguridad establecidas en el reglamento técnico de seguridad e higiene minera.

La suspensión podrá ser por un término máximo de seis (6) meses, después del cual, si se mantiene el incumplimiento grave, se procederá con la caducidad del título minero.

Parágrafo. La revocación de las autorizaciones ambientales por parte de la Autoridad Ambiental competente, se constituye en una causal de caducidad del contrato minero.

ARTÍCULO 111. MEDIDAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES DE LOS TITULARES MINEROS. Las multas previstas en el artículo 115 de la Ley 685 de 2001, se incrementarán hasta en mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, cada vez y para cada caso de infracción de las obligaciones contractuales, en particular de aquellas que se refieren a la seguridad minera. El Ministerio de Minas y Energía reglamentará los criterios de graduación de dichas multas.

ARTÍCULO 112. MEDIDAS DE CONTROL A LA COMERCIALIZACIÓN DE MINERALES. Para los fines de control de la comercialización de minerales, el Instituto Colombiano de Geología y Minería, INGEOMINAS, o quien haga sus veces, deberá publicar la lista de los titulares mineros que se encuentren en etapa de explotación y que cuentan con las autorizaciones o licencias ambientales requeridas. Esta lista también debe incluir la información de los agentes que se encuentran autorizados para comercializar minerales.

Las autoridades ambientales competentes informarán, periódicamente al Ingeominas o la entidad que haga sus veces, las novedades en materia de licencias ambientales.

A partir del 1° de enero de 2012, los compradores y comercializadores de minerales sólo podrán adquirir estos productos a los explotadores y comercializadores mineros registrados en las mencionadas listas, so pena del decomiso por la Autoridad competente, del mineral no acreditado y la imposición de una multa por parte de la Autoridad Minera conforme a lo previsto en el artículo 115 de la Ley 685 de 2001.

Los bienes decomisados serán enajenados por las Autoridades que realicen el decomiso de los mismos y el producido de esto deberá destinarse por parte de dichas autoridades a programas de erradicación de explotación ilícita de minerales.

El Gobierno Nacional reglamentará el registro único de comercializadores y los requisitos para hacer parte de este.

ARTÍCULO 113. CARGUE DIRECTO DE CARBÓN. A partir del 1° de enero de 2012, los puertos marítimos y fluviales que realicen cargue de carbón, deberán hacerlo a través de un sistema de cargue directo.

Aquellos concesionarios que con anterioridad a la vigencia de la presente ley hubieren presentado y les fueran aprobados los cronogramas a los cuales hace referencia el Decreto 4286 de 2009, se regirán por los mismos. En todo caso, dichos cronogramas no podrán exceder del 1° de enero de 2014.

ARTÍCULO 114. SERVICIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN ZONAS NO INTERCONECTADAS. El Ministerio de Minas y Energía continuará diseñando esquemas sostenibles de gestión para la prestación del servicio de energía eléctrica en las Zonas No Interconectadas. Para este propósito, podrá establecer Áreas de Servicio Exclusivo para todas las actividades involucradas en el servicio de energía eléctrica.

Adicionalmente, en las Zonas No Interconectadas la contribución especial en el sector eléctrico, de que trata el artículo 47 de la Ley 143 de 1994, no se aplicará a usuarios no residenciales y a usuarios no regulados.

ARTÍCULO 115. RECURSOS DEL FAER. Adiciónese un párrafo al artículo 1° de la Ley 1376 de 2010:

“El Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas, FAER, continuará conformándose, entre otros, por los recursos económicos que

recaude el Administrador del Sistema de Intercambios Comerciales (ASIC), correspondientes a un peso con treinta y cuatro centavos moneda corriente (\$1.34), por kilovatio hora despachado en la Bolsa de Energía Mayorista.

La contribución será pagada por los propietarios de los activos del Sistema de Transmisión Nacional - STN, durante la vigencia del Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas - FAER, se indexará anualmente con el Índice de Precios al Productor (IPP) calculado por el Banco de la República y será incorporada en los cargos por uso de STN, para lo cual la Comisión de Regulación de Energía y Gas adaptará los ajustes necesarios en la regulación”.

ARTÍCULO 116. La derogatoria de los artículos 10, 11 y el párrafo del artículo 12 de la Ley 681 de 2001, mediante los cuales se establece la fórmula para determinar los componentes de la estructura de precios del combustible de aviación JET A-1, se hará efectiva cuando el Gobierno Nacional asigne las funciones a un ente regulador que determine los precios combustibles líquidos, biocombustibles y gas natural vehicular y se dicte la primera regulación sobre el particular, para lo cual deberá tener en cuenta, entre otros, criterios que refleje el costo de oportunidad del producto, la expansión de la infraestructura, la confiabilidad en el suministro, la promoción de la competencia, el abuso de la posición dominante, la competitividad del combustible en la región y sin que ello implique ningún tipo de subsidio económico o descuento especial.

No obstante lo anterior, durante la transición los componentes de la estructura de precios del combustible de aviación JET A-1, se calcularán en forma semanal y no mensual. El refinador los días martes publicará el precio, tomando como referencia los precios de la semana anterior de lunes a viernes, y registrarán a partir del día miércoles. De igual forma, en el evento que por garantía de abastecimiento se requiere importar producto o realizar el transporte del producto entre las refinerías o entre las refinerías y los centros de consumo, estos costos no serán asumidos por el refinador y serán trasladados en el primer caso, al precio de venta del producto por el refinador y en el segundo, definidos entre los distribuidores y los clientes, cuando a ello haya lugar, con base en las tarifas de transporte de mercado.

2.6 VIVIENDA Y CIUDADES AMABLES

ARTÍCULO 117. DEFINICIÓN DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL. De conformidad con el artículo 91 de la Ley 388 de 1997, la vivienda de interés social es la unidad habitacional que cumple con los estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción y cuyo valor no exceda ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 smlmv).

Parágrafo 1°. Se establecerá un tipo de vivienda denominada Vivienda de Interés Social Prioritaria, cuyo valor máximo será de setenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (70 smlmv). Las entidades territoriales que financien vivienda en los municipios

de categorías 3, 4, 5 y 6 de la Ley 617 de 2000, sólo podrán hacerlo en Vivienda de Interés Social Prioritaria.

Parágrafo 2°. En el caso de programas y/o proyectos de renovación urbana, el Gobierno Nacional podrá definir un tipo de vivienda de interés social con un precio superior a los ciento treinta y cinco salarios mínimos legales mensuales vigentes (135 smlmv), sin que este exceda los ciento setenta y cinco salarios mínimos legales mensuales vigentes (175 smlmv). Para esto, definirá las características de esta vivienda de interés social, los requisitos que deben cumplir los programas y/o proyectos de renovación urbana que la aplicarán y las condiciones para la participación de las entidades vinculadas a la política de vivienda y para la aplicación de recursos del Subsidio Familiar de Vivienda.

Parágrafo 3°. Con el propósito de incentivar la construcción de vivienda de interés social para ser destinada a arrendamiento o arrendamiento con opción de compra, mediante leasing habitacional o libranza, el Gobierno Nacional reglamentará sus características que incluya los criterios de construcción sostenible, incentivos, mecanismos y condiciones para su implementación y articulación con el subsidio familiar de vivienda, garantizando siempre su focalización en hogares de bajos ingresos. La reglamentación referida en este parágrafo se expedirá en un plazo no mayor de 6 meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

ARTÍCULO 118. Modifíquese el artículo 44 de la Ley 1430 de 2010, *“por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad”*, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 44. Con el fin de dotar de competitividad los departamentos y municipios que cuenten con ahorros en el FAEP, se autoriza a estos, para que retiren hasta un 25% del saldo total que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley tengan en el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera, FAEP, a razón de una cuarta parte del total autorizado por cada año entre el 2011 y el 2014.

Los recursos a que se refiere el inciso anterior tendrán como única destinación la inversión en vías de su jurisdicción”.

ARTÍCULO 119. DEFINICIÓN DE METAS MÍNIMAS DE VIVIENDA. Los alcaldes de los municipios, y distritos, en el marco de sus competencias, definirán mediante acto administrativo en un plazo máximo de doce (12) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, metas mínimas para la gestión, financiamiento y construcción de Vivienda de Interés Social, tomando en consideración las metas definidas en las bases del presente Plan Nacional de Desarrollo, el déficit habitacional calculado por el DANE, las afectaciones del Fenómeno de La Niña 2010-2011, la población desplazada por la violencia, y la localización de hogares en zonas de alto riesgo, de acuerdo con la metodología que defina el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

El Gobierno Nacional podrá establecer estímulos en la forma de asignación de los recursos vinculados al desarrollo urbano para los municipios que cumplan con lo establecido en el presente artículo dentro del plazo definido.

Parágrafo. Las autoridades ambientales competentes agilizarán los trámites de concertación de los instrumentos de planeación y ordenamiento del territorio municipal y distrital, en los aspectos que sean de su competencia, para garantizar la ejecución de las metas mínimas que definan los alcaldes municipales y distritales en desarrollo del presente artículo.

ARTÍCULO 120. EJECUCIÓN DE PROYECTOS SIN PLAN PARCIAL. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para la ejecución de los proyectos en suelo urbano relacionados con las bases del Plan Nacional de Desarrollo sobre vivienda y ciudades amables en los municipios y distritos con población urbana superior a los 100.000 habitantes, solo se requerirá licencia de urbanización y, por consiguiente, no será necesario adelantar plan parcial, en los siguientes casos:

1. Se trate de predios urbanizables no urbanizados cuya área no supere las 10 hectáreas netas urbanizables, sometidos a tratamiento urbanístico de desarrollo, que cuenten con disponibilidad inmediata de servicios públicos, delimitados por áreas consolidadas o urbanizadas o por predios que tengan licencias de urbanización vigentes, y que garanticen la continuidad del trazado vial.
2. Se trate de un solo predio urbanizable no urbanizado sometido a tratamiento urbanístico de desarrollo, cuya área sea igual o superior a 10 hectáreas netas urbanizables, cuando se trate de un solo predio que para su desarrollo no requiera gestión asociada y cuente con disponibilidad inmediata de servicios públicos.

En todo caso, sólo se podrá adelantar el trámite de urbanización sin plan parcial, cuando: i) el municipio o distrito cuente con la reglamentación del tratamiento urbanístico de desarrollo que determine claramente, entre otros aspectos, los porcentajes de cesiones de espacio público, los índices de construcción y ocupación, y ii) el predio o predios objeto de la actuación de urbanización no estén sujetos a concertación con la autoridad ambiental competente y se hayan identificado y delimitado previamente las áreas de protección ambiental.

Parágrafo 1°. Las disposiciones del presente artículo no aplicarán cuando se trate predios localizados al interior de operaciones urbanas integrales u actuaciones urbanas integrales de que trata la Ley 388 de 1997, siempre y cuando hayan sido adoptadas antes de la entrada en vigencia de la presente ley.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional de conformidad con la Ley 388 de 1997 definirá los contenidos mínimos del tratamiento urbanístico de desarrollo.

Parágrafo 3°. Con el fin de agilizar la habilitación de suelos urbanizables, los planes parciales en suelos urbanos o de expansión urbana, asignarán los usos y tratamientos

específicos del suelo dentro de su área de planificación, de conformidad con la clasificación general de usos y tratamientos previstos en el respectivo plan de ordenamiento territorial. En todo caso, el trámite de aprobación y adopción de los planes parciales deberá sujetarse al procedimiento previsto en los artículos 27 de la Ley 388 de 1997 y 80 de la Ley 1151 de 2007 y, en ningún caso, requerirá adelantar ninguna aprobación adicional ante el Concejo u otra instancia o autoridad de planeación municipal o distrital.

ARTÍCULO 121. DESARROLLO DE PROGRAMAS Y/O PROYECTOS DE RENOVACIÓN URBANA. Los municipios, distritos, áreas metropolitanas, departamentos y la Nación, podrán participar en el desarrollo de programas y/o proyectos de renovación urbana mediante la celebración, entre otros, de contratos de fiducia mercantil.

La infraestructura de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado necesaria para la realización de estos proyectos y/o programas de renovación urbana y en los macroproyectos de interés social nacional, que se encuentren en curso de acuerdo con la Sentencia C-149 de 2010, se podrán financiar, entre otras fuentes, por tarifas diferenciales que permitan vincular el pago a las unidades inmobiliarias que surjan o permanezcan en el área de influencia.

ARTÍCULO 122. CONDICIONES PARA LA CONCURRENCIA DE TERCEROS. Adiciónese la Ley 388 de 1997 con el siguiente artículo, el cual quedará inserto como artículo 61-A:

“ARTÍCULO 61-A. Condiciones para la concurrencia de terceros. Para efectos de la adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y expropiación judicial y administrativa de que trata la Ley 388 de 1997, los recursos para el pago del precio de adquisición o precio indemnizatorio de los inmuebles pueden provenir de terceros, cuando el motivo de utilidad pública e interés social que se invoque corresponda a los literales c) o l) del artículo 58 de la presente ley o al artículo 8° del Decreto 4821 de 2010, y se trate de actuaciones desarrolladas directamente por particulares o mediante formas mixtas de asociación entre el sector público y el sector privado para la ejecución de:

- a. Programas y proyectos de renovación urbana, de conformidad con los objetivos y usos del suelo establecidos en los planes de ordenamiento territorial;
- b. Unidades de actuación urbanística, conforme lo previsto en el artículo 44 de esta ley;
- c. Actuaciones urbanas integrales formuladas de acuerdo con las directrices de las políticas y estrategias del respectivo plan de ordenamiento territorial, según lo previsto en los artículos 113 y siguientes de la Ley 388 de 1997;
- d. Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN) que se encuentren en curso de acuerdo con la Sentencia C-149 de 2010, y
- e. Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano (PIDU).

Los programas y/o proyectos desarrollados en función de las actuaciones de los literales a), b) y c), señalados anteriormente, deben estar localizados en municipios o distritos con población urbana superior a los quinientos mil habitantes, contar con un área superior a una (1) hectárea y cumplir con las demás condiciones que defina el Gobierno Nacional.

Será procedente la concurrencia de terceros en la adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y expropiación, siempre que medie la celebración previa de un contrato o convenio, entre la entidad expropiante y el tercero concurrente, en el que se prevean, por lo menos, los siguientes aspectos:

1. El objeto del contrato o convenio contendrá la descripción y especificaciones de la actuación a ejecutar, y la determinación de los inmuebles o la parte de ellos a adquirir.
2. La obligación clara e inequívoca de los terceros concurrentes con la entidad pública de destinar los inmuebles para los fines de utilidad pública para los que fueron adquiridos dentro de los términos previstos en la ley.
3. La relación entre el objeto misional de la entidad competente y los motivos de utilidad pública o interés social invocados para adquirir los inmuebles.
4. La obligación a cargo del tercero concurrente de aportar los recursos necesarios para adelantar la adquisición predial, indicando la estimación de las sumas de dinero a su cargo que además del valor de adquisición o precio indemnizatorio incluirá todos los costos asociados a la elaboración de los estudios técnicos, jurídicos, sociales y económicos en los que se fundamentará la adquisición predial, incluyendo los costos administrativos en que incurran las entidades públicas.
5. La obligación de cubrir el aumento del valor del bien expropiado y las indemnizaciones decretados por el juez competente, si este fuere el caso.
6. La remuneración de la entidad pública expropiante para cubrir los gastos y honorarios a que haya lugar.
7. La obligación de los terceros concurrentes de constituir, a su cargo, una fiducia para la administración de los recursos que aporten.
8. La obligación por parte del tercero concurrente de aportar la totalidad de los recursos necesarios, antes de expedir la oferta de compra con la que se inicia formalmente el proceso de adquisición.
9. La determinación expresa de la obligación del tercero concurrente de acudir por llamamiento en garantía o como litisconsorte necesario en los procesos que se adelanten contra la entidad adquirente por cuenta de los procesos de adquisición predial a los que se refiere el presente artículo.

10. En cualquier caso, el tercero mantendrá indemne a la entidad expropiante por las obligaciones derivadas del contrato o convenio.

Parágrafo 1°. Siempre que se trate de actuaciones desarrolladas directamente por particulares y cuando la totalidad de los recursos para la adquisición provengan de su participación, el contrato o convenio estipulará que una vez concluido el proceso de enajenación voluntaria y expropiación judicial y administrativa, el titular del derecho de dominio pasará a ser el tercero concurrente y como tal se inscribirá en el folio de matrícula inmobiliaria del respectivo inmueble.

Cuando concurren recursos públicos y privados para la adquisición de los inmuebles, la titularidad del derecho de dominio será de la entidad contratante.

Parágrafo 2°. Si durante el proceso de expropiación judicial, el precio indemnizatorio que decreta el juez corresponde a un valor superior al contemplado en la oferta de compra o resolución de expropiación, corresponderá al tercero concurrente pagar la suma adicional para cubrir el total de la indemnización. Se procederá de la misma manera cuando el precio indemnizatorio reconocido dentro del procedimiento de expropiación administrativa sea controvertido mediante la acción especial contencioso-administrativa de que trata el artículo 71 de la presente ley o la norma que lo adicione, modifique o sustituya.

Parágrafo 3°. En el caso de proyectos cuya iniciativa sea de las entidades territoriales o de terceros no propietarios de los inmuebles objeto de las actuaciones contempladas en los literales a) y c) del presente artículo, la selección de los terceros concurrentes se realizará aplicando los criterios de selección objetiva que define la normativa vigente”.

ARTÍCULO 123. COBERTURA PARA CRÉDITOS DE VIVIENDA. Con el propósito de generar condiciones que faciliten la financiación de vivienda nueva, el Gobierno Nacional, a través del Fondo de Reserva para la Estabilización de Cartera Hipotecaria (FRECH), administrado por el Banco de la República, podrá ofrecer nuevas coberturas de tasas de interés a los deudores de crédito de vivienda nueva y leasing habitacional que otorguen los establecimientos de crédito.

Los recursos requeridos para el otorgamiento y pago de nuevas coberturas de tasa de interés constituirán recursos del FRECH y serán apropiados por parte del Gobierno Nacional en los presupuestos anuales mediante un aval fiscal otorgado por el CONFIS, acorde a los compromisos anuales que se deriven de la ejecución de dichas coberturas.

El Gobierno Nacional apropiará y entregará al FRECH los recursos líquidos necesarios para el cubrimiento y pago de estas coberturas, en la oportunidad, plazo y cuantías requeridas, de conformidad con lo dispuesto para el efecto por el Viceministerio Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Se creará una subcuenta en el FRECH para su manejo, la cual deberá estar separada y diferenciada presupuestal y contablemente de los demás recursos del FRECH.

Parágrafo. El Banco de la República no será responsable por el pago de las sumas que se deriven de la operación del FRECH cuando el Gobierno Nacional no haya ejecutado las operaciones presupuestales, la entrega y giro de los recursos necesarios para la ejecución de las coberturas.

ARTÍCULO 124. Habilitación de suelo urbanizable. Con el propósito de generar suelo para vivienda de interés social, ordénase la desafectación de los siguientes terrenos localizados en el municipio de Tumaco, denominados “Lote Ecopetrol La Ciudadela” y “Zona de Reserva Ciudadela” identificados en las siguientes coordenadas:

Zona de Reserva La Ciudadela

Puntos	Este	Norte
1	809.913	690.044
2	809.971	689.678
3	809.499	689.604
4	809.473	689.764
5	809.792	689.815
6	809.767	690.014

Lote Ecopetrol La Ciudadela

Puntos	Este	Norte
7	809.790	689.543
8	809.853	689.148
9	809.856	689.127
10	809.581	689.083
11	809.578	689.105
12	809.515	689.500

Parágrafo. Estos predios ubicados en el suelo urbano del municipio de Tumaco, se considerarán bienes fiscales del municipio, se registrarán en la Oficina de Registros de Instrumentos Públicos correspondientes y se utilizarán para el desarrollo de macroproyectos de Interés Social Nacional en curso según lo dispuesto en la Sentencia C-149 de 2010, programas o proyectos de viviendas orientados a la construcción de vivienda y reubicación de asentamientos localizados en zonas de alto riesgo no mitigable.

ARTÍCULO 125. SUBSIDIOS Y CONTRIBUCIONES PARA LOS SERVICIOS DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO. Para efectos de lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 99 de la Ley 142 de 1994, para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, los subsidios en

ningún caso serán superiores al setenta por ciento (70%) del costo del suministro para el estrato 1, cuarenta por ciento (40%) para el estrato 2 y quince por ciento (15%) para el estrato 3.

Los factores de aporte solidario para los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo a que hace referencia el artículo 2° de la Ley 632 de 2000 serán como mínimo los siguientes: Suscriptores Residenciales de estrato 5: cincuenta por ciento (50%); Suscriptores Residenciales de estrato 6: sesenta por ciento (60%); Suscriptores Comerciales: cincuenta por ciento (50%); Suscriptores Industriales: treinta por ciento (30%).

De conformidad con lo previsto en los artículos 15.2, 16 y 87.3 de la Ley 142 de 1994, los usuarios de servicios suministrados por productores de servicios marginales independientes o para uso particular, y ellos mismos en los casos de autoabastecimiento, en usos comerciales en cualquier clase de suelo y de vivienda campestre en suelo rural y rural suburbano, deberán hacer los aportes de contribución al respectivo fondo de solidaridad y redistribución del ingreso, en los porcentajes definidos por la entidad territorial. La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico regulará la materia.

Parágrafo 1º. Los factores de subsidios y contribuciones aprobados por los respectivos Concejos Municipales tendrán una vigencia igual a cinco (5) años, no obstante estos factores podrán ser modificados antes del término citado, cuando varíen las condiciones para garantizar el equilibrio entre subsidios y contribuciones.

Parágrafo 2º. Para efectos de los cobros de los servicios públicos domiciliarios, se considerará a las personas prestadoras de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, como suscriptores industriales.

ARTÍCULO 126. COSTOS REGIONALES PARA SERVICIOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO. En aquellos mercados regionales con sistemas de acueducto y/o alcantarillado no interconectados atendidos por un mismo prestador, se podrá definir costos de prestación unificados o integrados de conformidad con la metodología tarifaria que expida la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico. Dicha entidad definirá el concepto de mercado regional y las condiciones generales para declararlo, las cuales verificará en cada caso.

ARTÍCULO 127. TARIFAS PARA HOGARES COMUNITARIOS. Para efecto del cálculo de las tarifas de acueducto, alcantarillado, aseo, energía y gas domiciliario, los inmuebles de uso residencial donde funcionan los hogares comunitarios de bienestar y sustitutos serán considerados estrato uno (1).

ARTÍCULO 128. INCENTIVOS PARA EL AHORRO Y PARA EL OTORGAMIENTO DE CRÉDITO PARA ADQUISICIÓN DE VIVIENDA. El Gobierno Nacional podrá definir incentivos para las entidades debidamente autorizadas que otorguen crédito para adquisición de vivienda que beneficie a personas no vinculadas al mercado formal del trabajo, y/o que ofrez-

can cuentas de ahorro programado que vinculen de manera efectiva el ahorro con el otorgamiento de crédito para adquisición de vivienda.

Parágrafo 1°. En los programas de vivienda de interés social no se exigirá la cuota de ahorro programado para los hogares que tengan ingresos iguales o inferiores a dos salarios mínimos vigentes, que no tengan capacidad de ahorro y no estén vinculados al mercado formal. En todo caso, el Gobierno Nacional definirá incentivos al ahorro programado para estos hogares.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional y las Entidades Territoriales diseñarán mecanismos para atraer el ahorro y la inversión de los colombianos en el exterior mediante la canalización de remesas para la adquisición y construcción de vivienda y proyectos productivos.

ARTÍCULO 129. SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA PARA DEPARTAMENTOS DE DIFÍCIL ACCESO.

El Gobierno Nacional definirá un subsidio familiar de vivienda destinado para la construcción o mejoramiento de viviendas de interés social prioritaria para los departamentos de Guainía, Amazonas y Vaupés, por sus especiales circunstancias socioeconómicas, por ser lugares de difícil acceso y ser zonas no carretables. Para la definición del monto de este subsidio, el Gobierno Nacional tendrá en cuenta, entre otros aspectos, la disponibilidad y los costos de los materiales de construcción en estos departamentos, la capacidad de pago de los hogares y las condiciones locales del mercado de vivienda de interés social. Para este subsidio podrá aplicarse hasta el 0.2% de la meta propuesta por el Gobierno Nacional en cada uno de estos departamentos.

ARTÍCULO 130. CONEXIONES INTRADOMICILIARIAS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO.

La Nación y las entidades territoriales podrán subsidiar programas de conexiones intradomiciliarias a los inmuebles de estratos 1 y 2, conforme a los criterios de focalización que defina el Gobierno Nacional, en la cual establecerá los niveles de contrapartida de las entidades territoriales para acceder a estos programas.

ARTÍCULO 131. INVERSIONES PROGRAMA DE SANEAMIENTO DEL RÍO BOGOTÁ.

Para el caso de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, el 50% de los recursos que, conforme a lo señalado por el artículo 44 de la Ley 99 de 1993, sean producto del recaudo del porcentaje o de la sobretasa ambiental al impuesto predial y de otros gravámenes sobre la propiedad inmueble de Bogotá, D. C., se destinarán para la financiación de los proyectos de adecuación hidráulica, ampliación de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales de Salitre y construcción de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales de Canoas, cualquiera sea el área de la cuenca media del río Bogotá en la cual se realicen las inversiones.

ARTÍCULO 132. APOYO A LOS SISTEMAS DE TRANSPORTE.

El Gobierno Nacional podrá apoyar las soluciones de transporte masivo urbano que se vienen implementando a nivel nacional, como lo son los Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) de

Bogotá-Soacha, Cali, Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Área Metropolitana de Bucaramanga, Área Metropolitana de Centro Occidente, Área Metropolitana de Barranquilla, Cartagena y Cúcuta, y los Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP) de Santa Marta, Pasto, Armenia, Popayán, Montería, Sincelejo y Valledupar.

De igual manera y con el fin de ampliar la estrategia a otras ciudades del país, analizará las condiciones particulares y los esfuerzos fiscales locales que permitan impulsar los SETP de Buenaventura, Ibagué, Neiva, Manizales y Villavicencio.

Adicionalmente, buscará aumentar la cobertura de los SITM y los SETP para lo cual podrá apoyar por solicitud de los entes territoriales en consulta con los operadores la estructuración de Sistemas Integrados de Transporte Público (SITP), de Sistemas Integrados de Transporte Regional (SITR) y los Planes de Movilidad para Municipios con población menor a los 250.000 habitantes.

Parágrafo 1°. Para efecto de lo establecido en el presente artículo, se entiende como SITM las soluciones de transporte público para municipios o áreas metropolitanas con población superior a los 600.000 habitantes. De igual manera, se entiende como SETP las soluciones de transporte público para municipios o áreas metropolitanas con población entre los 600.000 y los 250.000 habitantes.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional establecerá indicadores de seguimiento para la prestación del servicio de transporte urbano, con el fin de ofrecer a los ciudadanos condiciones seguras de movilidad, en el marco de los Sistemas de Transporte oportunos, confiables, accesibles, con costos acordes y eficientes. Se solicitará la estructura de la tarifa técnica y al usuario, así como las fuentes de financiación de las mismas.

Parágrafo 3°. El Gobierno Nacional podrá, en cualquier momento y cuando lo considere necesario, pedir los soportes de los gastos a cada una de las entidades responsables de la ejecución de los recursos de cofinanciación en los diferentes Sistemas de Transporte.

Parágrafo 4°. En cualquier caso el Gobierno Nacional podrá apoyar la financiación de Sistemas de Transporte en otras ciudades del país de acuerdo con sus condiciones particulares, una vez se evalúe y se apruebe el estudio que determine su impacto estratégico en el desarrollo de la región.

Parágrafo 5°. En las ciudades donde se implementan estos sistemas y los mismos cuenten con terminales de transferencia, los vehículos automotores utilizados para el servicio de transporte público intermunicipal de pasajeros que cubran rutas de corta distancia, utilizarán dichos intercambiadores como destino final de su recorrido, conforme lo disponga la autoridad de transporte correspondiente.

Parágrafo 6°. En los proyectos cofinanciados por la Nación a los cuales hace referencia el presente artículo, se podrá seleccionar el combustible para la operación de la flota que en igualdad de condiciones de eficiencia, tenga el menor costo real y ambiental. Lo anterior condicionado a la disponibilidad del combustible y a la viabilidad de su comercialización.

Parágrafo 7°. El Gobierno Nacional, en cumplimiento de la Ley 310 de 1996, financiará el sistema de transporte masivo tipo metro para Bogotá, una vez el Gobierno Nacional avale y valide, las condiciones y estudios técnicos requeridos para el proyecto establecidos en el CONPES 3677 del 19 de julio de 2010.

ARTÍCULO 133. El Gobierno Nacional se compromete a implementar una estrategia integral para cumplir en los próximos tres (3) años con las acciones que resulten de los estudios de factibilidad técnico-económicos de la primera línea del metro de Bogotá, sujetos a los requisitos de eficiencia, seguridad, responsabilidad y competitividad descritos en el CONPES 3677 de 2010.

ARTÍCULO 134. SISTEMA DE RECAUDO Y SISTEMA DE GESTIÓN Y CONTROL DE FLOTA DE TRANSPORTE. Los sistemas de transporte que sean cofinanciados con recursos de la Nación, adoptarán un sistema de recaudo centralizado, así como un sistema de gestión y control de flota, que integre los subsistemas de transporte complementario y de transporte masivo o estratégico, utilizando mecanismos que así lo permitan, en especial en el sistema de recaudo, el mecanismo de pago electrónico.

Parágrafo 1°. Se entiende como recaudo centralizado, aquel sistema mediante el cual se recaudan los dineros por concepto de la tarifa de transporte urbano de pasajeros, los cuales se deben entregar en administración a un patrimonio autónomo o cualquier otro esquema de administración de recursos autorizado y administrado por una entidad vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia, y estará sujeto a la auditoría permanente e irrestricta de la autoridad de transporte correspondiente.

Parágrafo 2°. El sistema de recaudo centralizado, el sistema de control de flota y el de información y servicio al usuario, se constituye en la herramienta tecnológica que controla los niveles de servicio del sistema de transporte y suministran información para que las autoridades del orden nacional, departamental, distrital y o municipal, definan políticas en materia de movilidad, entre otros, demanda, oferta, tarifa, frecuencias, rutas, equipamiento, y derechos de participación de los operadores del transporte.

Parágrafo 3°. Se entiende como subsistema de transporte complementario el sistema de transporte público colectivo que atiende la demanda de transporte colectivo que no cubre el sistema de transporte masivo o estratégico.

Parágrafo 4°. El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones técnicas, operativas y de seguridad de los sistemas de recaudo en el país.

Parágrafo 5°. En los Sistemas Integrados de Transporte Masivo, ni los operadores o empresas de transporte, ni sus vinculados económicos, entendidos como tales los que se encuentren en los supuestos previstos por los artículos 450 a 452 del Estatuto Tributario, podrán participar en la operación y administración del sistema de recaudo, salvo cuando se trate de sistemas estratégicos de transporte público o cuando el Sistema Integrado de Transporte Masivo sea operado por una entidad pública. La autoridad

competente cancelará las habilitaciones correspondientes a las empresas que no se integren al sistema de recaudo centralizado.

ARTÍCULO 135. SUSTITUCIÓN DE VEHÍCULOS DE TRACCIÓN ANIMAL. El Gobierno Nacional desarrollará un programa de acompañamiento técnico a los municipios para avanzar en la sustitución de vehículos de tracción animal por vehículos automotores y/o la promoción de actividades alternativas y sustitutivas para los conductores de vehículos de tracción animal.

CAPÍTULO 3

Igualdad de oportunidades para la prosperidad social

ARTÍCULO 136. AJUSTE DE LA OFERTA PROGRAMÁTICA PARA LA PRIMERA INFANCIA. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- priorizará su presupuesto en forma creciente para ser destinado a la financiación de la estrategia de atención a la primera infancia. Acción Social, el Ministerio de la Protección Social y el Ministerio de Educación Nacional, en lo de sus competencias, atenderán los criterios fijados en la política para la atención a la primera infancia.

La Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia definirá el mecanismo y los plazos para poner en marcha la estrategia de ajuste de oferta programática. Lo anterior, sin que se afecten las funciones del ICBF como ente que vela por la protección de las familias y los niños en el marco de los establecido en la Ley 1ª de 1968 y la Ley 1098 de 2006.

Parágrafo 1º. Entiéndase atención integral a la primera infancia, como la prestación del servicio y atención dirigida a los niños y niñas desde la gestación hasta los 5 años y 11 meses, de edad, con criterios de calidad y de manera articulada, brindando intervenciones en las diferentes dimensiones del Desarrollo Infantil Temprano en salud, nutrición, educación inicial, cuidado y protección.

Parágrafo 2º. Con el fin de implementar el modelo de atención integral se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

1. Se dará prioridad al entorno institucional para cualificar los Hogares Comunitarios de Bienestar, entre otras modalidades no integrales, y para atender a los niños que no reciben ningún tipo de atención.
2. En aquellos lugares donde no sea posible cualificar Hogares Comunitarios con el entorno institucional, se tendrá como modelo el entorno comunitario; y
3. Para zonas rurales dispersas se tendrá como modelo de atención el entorno familiar.
4. Se buscará la formación y profesionalización de las madres comunitarias, con el fin de prestar una mejor atención de los niños y niñas, conforme al desarrollo de la estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia previsto por la Comisión Intersectorial para la Primera Infancia.

Parágrafo 3°. Para efectos del presente artículo se tendrán como base los desarrollos técnicos y normativos que se expidan en el marco de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia, creada por el Gobierno Nacional.

Parágrafo 4°. Con el fin de alcanzar las coberturas universales en el Programa de Alimentación Escolar -PAE-, el Gobierno Nacional trasladará del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) al Ministerio de Educación Nacional (MEN), la orientación, ejecución y articulación del programa, sobre la base de estándares mínimos de obligatorio cumplimiento para su prestación, de manera concurrente con las entidades territoriales.

Para el efecto, el MEN realizará la revisión, actualización y definición de los lineamientos técnicos-administrativos, de los estándares, y de las condiciones para la prestación del servicio para la ejecución del Programa, que serán aplicados por las entidades territoriales, los actores y operadores del programa. El PAE se financiará con recursos de diferentes fuentes. El MEN cofinanciará sobre la base de los estándares mínimos definidos para su prestación, para lo cual podrá celebrar contratos de aporte en los términos del artículo 127 del Decreto 2388 de 1979 y promoverá esquemas de bolsa común con los recursos de las diferentes fuentes que concurran en el financiamiento del Programa.

Las entidades territoriales podrán ampliar cupos y/o cualificar la complementación con recursos diferentes a las asignaciones del SGP. En ningún caso podrá haber ampliación de coberturas y/o cualificación del programa, mientras no se garantice la continuidad de los recursos destinados a financiar dicha ampliación y/o cualificación.

ARTÍCULO 137. ATENCIÓN INTEGRAL DE LA PRIMERA INFANCIA, AIPI. El Gobierno Nacional con concepto de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia, definirá e implementará el esquema de financiación y ejecución interinstitucional de la estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia. Dicho esquema permitirá la sostenibilidad de la estrategia y la ampliación progresiva de la cobertura con calidad.

Lo anterior deberá desarrollar los siguientes aspectos:

- a. Definición, formalización e implementación de los lineamientos operativos y estándares de calidad en la prestación del servicio, en cada uno de los componentes de la estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia.
- b. Definición de la población elegible a ser cubierta de manera progresiva y sostenible con la estrategia de atención integral a la primera infancia conforme a lo establecido en el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007.
- c. De acuerdo con los lineamientos y estándares de la estrategia AIPI se realizará la revisión, ajuste, fusión o eliminación de los programas que hacen parte de la estrategia.
- d. Generación y adopción de los mecanismos administrativos, presupuestales, financieros y de gestión, necesarios para garantizar que los Departamentos, Municipios y Distritos aseguren dentro de sus Planes de Desarrollo los recursos para la financiación de la

atención integral a la primera infancia y su obligatoria articulación y cofinanciación con la Nación, para la ampliación sostenible de cobertura con calidad.

- e. Diseño, implementación, seguimiento y evaluación de alternativas de Participación Público-Privadas en el desarrollo de infraestructura, la prestación de servicios y otras actividades pertinentes para el desarrollo y consolidación de la estrategia de atención integral a la Primera Infancia.
- f. El desarrollo integrado del sistema de información, aseguramiento de la calidad, vigilancia y control, rendición de cuentas, veedurías ciudadanas y de los mecanismos y agenda de evaluaciones requeridas para el desarrollo y consolidación de la estrategia de atención integral a la Primera Infancia.

Parágrafo 1°. La solvencia para el financiamiento de la estrategia de atención integral a la primera infancia, por parte de las entidades territoriales, deberá fundamentarse en suscripción de convenios de cofinanciación, en los que la asignación de recursos por parte de las entidades nacionales en las zonas con menor capacidad de financiamiento y brechas de cobertura, se hará conforme a lo que establezca la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

Parágrafo 2°. En concordancia con los artículos 201, 205 y 206 de la Ley 1098 de 2006, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Política Social, coordinará y adelantará las gestiones necesarias para el desarrollo por parte de las entidades nacionales competentes, de las políticas, planes, programas y proyectos previstos en las bases del plan nacional de desarrollo en infancia y adolescencia y la movilización y apropiación de los recursos presupuestales por parte de estas. Para el efecto, en el marco del Consejo Nacional de Política Social del artículo 206 de la Ley 1098 de 2006, coordinará la preparación de un informe de seguimiento y evaluación al Congreso de la República, que contemple los avances en la materia por ciclos vitales Primera Infancia (Prenatal - 5 años), Niñez (6 - 13 años) y Adolescencia (14 - 18 años).

Adicionalmente, el ICBF como rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar constituirá e implementará un Sistema Único de Información de la Infancia - SUIN, que permita mantener el seguimiento del cumplimiento progresivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, valorando las condiciones socioeconómicas, los riesgos y la vulnerabilidad de los hogares, conforme a las fuentes disponibles.

El Gobierno Nacional identificará y articulará los diferentes sistemas de información y las bases de datos que manejen las entidades que tienen responsabilidades con los niños y las niñas, y de las que se puedan servir para diseñar e implementar el SUIN.

ARTÍCULO 138. APLICACIÓN DE CURRÍCULO BÁSICO. Para los establecimientos educativos oficiales, cuyos resultados históricos en las pruebas SABER se encuentran en los rangos inferiores, el Ministerio de Educación Nacional trazará un currículo básico, de manera que se garantice mejoramiento continuo, equidad y calidad en la educación

que reciben sus estudiantes. Este currículo será diseñado teniendo en cuenta los desempeños básicos que debe alcanzar un estudiante en Colombia y deberá articularse con las demás acciones curriculares y pedagógicas específicas del Proyecto Educativo Institucional. La implementación del currículo será acompañada por las Secretarías de Educación y el Ministerio de Educación Nacional durante el año escolar, previendo las acciones y condiciones mínimas necesarias para la aplicación eficiente del criterio de calidad, necesarias para su aplicación. El currículo quedará a disposición de los otros establecimientos educativos del país que los quieran utilizar en el marco de su autonomía.

ARTÍCULO 139. El Gobierno Nacional destinará los recursos para la implementación del sistema educativo bilingüe dispuesto por las Leyes 47 de 1993 y 915 de 2004, así mismo, destinará los recursos necesarios para la recuperación y conservación de las playas del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y sus vías circunvalares.

ARTÍCULO 140. GRATUIDAD. Los recursos del Sistema General de Participaciones para educación que se destinen a gratuidad educativa serán girados directamente a los establecimientos educativos, de conformidad con la reglamentación que el Gobierno Nacional establezca.

ARTÍCULO 141. PRUEBAS SABER. Las pruebas SABER 5º y 9º, aplicadas para evaluar la calidad de la educación básica y media, son evaluaciones externas de carácter censal, cuyo propósito es proporcionar a la comunidad educativa, las entidades territoriales y el Gobierno Nacional, información sobre los resultados de las instituciones educativas y el desarrollo de las competencias básicas de los estudiantes, para el mejoramiento de la calidad de la educación.

El diseño, desarrollo, aplicación y calificación de estas pruebas, así como el reporte de resultados, serán responsabilidad del ICFES, de acuerdo con los estándares y criterios establecidos por el Ministerio de Educación Nacional en cuanto a monto presupuestal para la aplicación, periodicidad y uso de los resultados para efectos del mejoramiento de la calidad de la educación.

ARTÍCULO 142. RACIONALIZACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS DEL SECTOR EDUCATIVO. Con el fin de garantizar la sostenibilidad del Sistema General de Participaciones para educación, los departamentos, distritos y municipios certificados en educación, deben administrar eficientemente las plantas de personal docente y directivo docente, requeridas para la prestación del servicio público educativo, ajustando estas plantas a la matrícula efectivamente atendida, de acuerdo con las relaciones técnicas establecidas para cada zona, y el nivel educativo, en las normas vigentes. Las entidades territoriales podrán contratar con cargo al Sistema General de Participaciones para educación, la prestación del servicio únicamente cuando se demuestre al Ministerio de Educación Nacional la insuficiencia en la capacidad oficial instalada. Los sobrecostos generados, que

superen los recursos asignados por prestación de servicios del Sistema General de Participaciones, serán asumidos exclusivamente por la entidad territorial certificada en educación con recursos propios de la misma.

ARTÍCULO 143. CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA. El Ministerio de Educación Nacional podrá destinar los recursos a que hace referencia el numeral 4 del artículo 11 de la Ley 21 de 1982 a proyectos de construcción, mejoramiento en infraestructura y dotación de establecimientos educativos oficiales urbanos y rurales. Para este efecto el Ministerio de Educación Nacional señalará las prioridades de inversión y, con cargo a estos recursos, realizará el estudio y seguimiento de los proyectos.

Parágrafo. Para mitigar los efectos ocasionados por desastres naturales, que afecten la infraestructura y la prestación del servicio educativo, las autoridades nacionales y territoriales podrán disponer la inversión de recursos públicos para el reasentamiento, la reparación, reforzamiento, rehabilitación o restauración de inmuebles afectos al servicio público educativo, en los cuales se venía atendiendo, o se atenderá, matrícula oficial en virtud de cualquier relación jurídica legalmente celebrada, aún respecto de bienes que no sean de propiedad del Estado, si los inmuebles se destinan o vayan a destinarse de manera permanente o temporal al servicio público educativo, siempre que medie el consentimiento del propietario, en cuyo caso la autoridad local de la entidad territorial certificada en educación responsable de garantizar la prestación del servicio educativo, concertará con este, los términos de las compensaciones a que pueda haber lugar.

ARTÍCULO 144. TIEMPO ESCOLAR Y JORNADA ESCOLAR COMPLEMENTARIA. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación Nacional ajustará la reglamentación vigente para garantizar el tiempo destinado al aprendizaje, fortaleciendo, entre otras, las funciones de rectores o directores para que realicen un control efectivo sobre el cumplimiento de la jornada escolar docente.

Como parte de lo anterior, los informes periódicos de evaluación que el establecimiento educativo oficial entregue durante el año escolar a los padres de familia, incluirán la relación del total de horas efectivas desarrolladas en cada una de las áreas obligatorias y fundamentales, establecidas por la Ley General de Educación. El rector o director enviará esta información a la respectiva secretaría de educación de la entidad certificada, encargada del ejercicio de inspección y vigilancia, a través del aplicativo que diseñe el Ministerio de Educación Nacional.

Así mismo, el Ministerio de Educación Nacional definirá los lineamientos de la jornada escolar extendida y ajustará los lineamientos vigentes para la jornada escolar complementaria, con el propósito de fortalecer las áreas obligatorias y fundamentales y ofrecer alternativas para un aprovechamiento más equitativo y amplio del tiempo libre.

ARTÍCULO 145. PROGRAMA DE EDUCACIÓN EN ECONOMÍA Y FINANZAS. El Ministerio de Educación Nacional incluirá en el diseño de programas para el desarrollo de compe-

tencias básicas, la educación económica y financiera, de acuerdo con lo establecido por la Ley 115 de 1994.

ARTÍCULO 146. ATENCIÓN EDUCATIVA A LA POBLACIÓN CON NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES. El Ministerio de Educación Nacional definirá la política y reglamentará el esquema de atención educativa a la población con necesidades educativas especiales. En tal sentido deberán ser aplicados los recursos que la Nación a través del Ministerio de Educación Nacional transfiera a entidades oficiales o no oficiales que presten servicios de rehabilitación o atención a las personas con discapacidad. Las entidades oficiales que presten servicio de rehabilitación o atención integral a las personas con discapacidad serán reorganizadas en torno al esquema que para tal efecto se establezca.

ARTÍCULO 147. CALIDAD. En desarrollo del Capítulo Segundo de la Ley 115 de 1994 y del artículo 53 de la Ley 715 de 2001, el Gobierno Nacional apropiará recursos para financiar programas tendientes al mejoramiento de la calidad de la educación, a través de proyectos de formación, capacitación y actualización de docentes, dotación de materiales pedagógicos, educación ambiental, educación sexual, y prevención en abuso sexual infantil, de acuerdo con los proyectos que para tal efecto registre y ejecute el Ministerio de Educación Nacional en asocio con las Secretarías de Educación de las Entidades Territoriales certificadas, quienes velarán por que los efectos de los proyectos lleguen hasta las aulas y coadyuven con la formación de ciudadanos integrales, con sentido de responsabilidad y autonomía; con respeto a los valores ancestrales, familiares, culturales y personales y con capacidad crítica y propositiva.

ARTÍCULO 148. SANEAMIENTO DE DEUDAS. Con cargo a las apropiaciones y excedentes de los recursos del Sistema General de Participaciones, se pagarán las deudas que resulten del reconocimiento de los costos del servicio educativo ordenados por la Constitución y la ley, dejados de pagar o no reconocidos por el Situado Fiscal o el Sistema General de Participaciones al personal Docente y Administrativo, como costos acumulados en el Escalafón Nacional Docente, incentivos regulados en los Decretos 1171 de 2004 y 521 de 2010, homologaciones de cargos administrativos del sector, primas y otros derechos laborales, deudas que se pagarán siempre que tengan amparo constitucional y legal.

El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación Nacional validará las liquidaciones presentadas por las entidades territoriales y certificará los montos a reconocer y pagar.

Cuando no exista suficiente apropiación o excedentes para cubrir los costos establecidos en el presente artículo, la Nación –Ministerio de Hacienda y Crédito Público– concurrirá subsidiariamente con recursos del Presupuesto General de la Nación para cubrir el pago de las deudas certificadas por el Ministerio de Educación Nacional, mediante la suscripción de acuerdos de pago, previa la celebración por parte de las entidades territoriales correspondientes de un encargo fiduciario a través del cual se efectúen los pagos.

Previo a la celebración de los acuerdos de pago, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público efectuará los cruces de cuentas que sean necesarios entre las deudas del sector educativo de las entidades territoriales y la Nación.

ARTÍCULO 149. CONECTIVIDAD EN ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS. El Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, promoverán el programa de Conexión total con el objeto de fortalecer las competencias de los estudiantes en el uso de las TIC mediante la ampliación de la conectividad de los establecimientos educativos, la generación y uso de los contenidos educativos a través de la red y el mejoramiento de la cobertura, la calidad y la pertinencia de los procesos de formación. Los operadores de esta conexión, podrán ser empresas de carácter público o privado de telecomunicaciones que acrediten la experiencia comprobada en el sector.

ARTÍCULO 150. SUBSIDIOS EDUCACIÓN SUPERIOR. Los beneficiarios de créditos de educación superior de bajas condiciones socioeconómicas que pertenezcan al SISBÉN 1, 2 y 3, solo pagarán el capital prestado durante la época de estudios si terminan la carrera. Los beneficiarios asumirán el pago del capital, más la inflación causada de acuerdo a los datos publicados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, generados en el periodo de amortización.

Asimismo, para incentivar la permanencia y calidad, se concederá una condonación de la deuda de los créditos de educación superior de acuerdo a lo que reglamente el Gobierno Nacional, otorgados a través del ICETEX, a quienes cumplan los siguientes requisitos básicos:

1. Pertenecer al Sisbén 1, 2 y 3 o su equivalencia
2. Que los resultados de las pruebas SABER PRO (anterior ECAES), estén ubicadas en el decil superior en su respectiva área.

La Nación garantizará y destinará al ICETEX los recursos requeridos para compensar los ingresos que deja de percibir por los conceptos anteriores.

ARTÍCULO 151. CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR. Las Cajas de Compensación Familiar (CCF) harán parte del Sistema de Protección Social del país, de acuerdo a los lineamientos definidos en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo que hacen parte integral de esta ley. Se integrarán al conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de sus afiliados, y armonizarán sus acciones con los lineamientos estipulados para el Sistema. En todo caso el Sistema de Compensación Familiar como prestación social seguirá rigiéndose por las normas que lo regulan.

ARTÍCULO 152. PLAN PLURIANUAL NACIONAL DE UNIVERSALIZACIÓN Y UNIFICACIÓN EN SALUD. El Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de la Protección Social y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público definirá los criterios y términos del Plan

Plurianual Nacional de universalización y unificación que permita la unificación de planes de beneficios de manera progresiva y sostenible, teniendo en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos:

- a. Los planes financieros integrales del Régimen Subsidiario territoriales previstos en las Leyes 1393 de 2010 y 1438 de 2011;
- b. Las acciones, metas e indicadores requeridos año a año para el logro de los objetivos propuestos;
- c. La definición de la transformación de los recursos de las diferentes fuentes; y
- d. El efecto de las medidas contempladas en dicho plan sobre el financiamiento de la red pública de prestadores de servicio de salud y las obligaciones financieras de estas instituciones hospitalarias para el pago de sus pasivos prestacionales según lo ordenado por la Ley 60 de 1993 y 715 de 2001.

ARTÍCULO 153. JUNTAS TÉCNICO-CIENTÍFICAS DE PARES. Los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA) que financian los regímenes contributivo y subsidiado podrán destinarse para la vigencia 2011, de acuerdo con lo que defina el Gobierno Nacional, al financiamiento de la Junta Técnico-Científica de Pares de que trata el artículo 27 de la Ley 1438 de 2011, para lo cual se podrá celebrar un convenio interadministrativo entre el Ministerio de la Protección Social y la Superintendencia Nacional de Salud.

Parágrafo. La creación de la Junta Técnico-Científica deberá efectuarse antes del 1° de noviembre de 2011.

ARTÍCULO 154. PRESTACIONES NO FINANCIADAS POR EL SISTEMA. Son el conjunto de actividades, intervenciones, procedimientos, servicios, tratamientos, medicamentos y otras tecnologías médicas que no podrán ser reconocidas con cargo a los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud de acuerdo con el listado que elabore la Comisión de Regulación en Salud -CRES-. Esta categoría incluye las prestaciones suntuarias, las exclusivamente cosméticas, las experimentales sin evidencia científica, aquellas que se ofrezcan por fuera del territorio colombiano y las que no sean propias del ámbito de la salud. Los usos no autorizados por la autoridad competente en el caso de medicamentos y dispositivos continuarán por fuera del ámbito de financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Mientras el Gobierno Nacional no reglamente la materia, subsistirán las disposiciones reglamentarias vigentes.

ARTÍCULO 155. PRESCRIPCIÓN COFINANCIACIÓN RÉGIMEN SUBSIDIADO. Las entidades territoriales beneficiarias de los recursos de cofinanciación de la Subcuenta de Solidaridad del FOSYGA deberán acreditar los requisitos para el giro de los recursos en un término no superior al cierre de la vigencia fiscal del año siguiente a la generación de la novedad de afiliación. Vencido este término prescribirá el derecho a acceder a la cofinanciación del FOSYGA.

Parágrafo Transitorio. Para las entidades territoriales beneficiarias de los recursos del FOSYGA cuyo giro no se haya efectuado a la vigencia de esta norma, el término de prescripción será de un año contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para lo cual deberán acreditar los requisitos para el giro de los recursos en un término no superior a 6 meses contados a partir de la vigencia de la presente ley.

ARTÍCULO 156. PROGRAMA TERRITORIAL DE REORGANIZACIÓN, REDISEÑO Y MODERNIZACIÓN DE LAS REDES DE EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO – ESE. El Programa deberá considerar como mínimo el diagnóstico de la situación de las instituciones públicas prestadoras de servicios de salud y del conjunto de la red en cada territorio incluyendo los componentes de acceso a la prestación de servicios, eficiencia en su operación y sostenibilidad financiera, los posibles efectos de la universalización y unificación sobre el financiamiento y operación de la misma, las fuentes de recursos disponibles, la definición y valoración de las medidas y acciones que permitan fortalecer la prestación pública de servicios, los ingresos y gastos y su equilibrio financiero, incluyendo medidas de ajuste institucional, fortalecimiento de la capacidad instalada, mejoramiento de las condiciones de calidad en la prestación y de la gestión institucional con especial énfasis en las relacionadas con el recaudo de ingresos por venta de servicios y deberá considerar adicionalmente lo dispuesto en la Ley 1438 de 2011, en lo pertinente.

El Ministerio de la Protección Social tendrá a su cargo viabilizar el programa respectivo de cada entidad territorial competente; definir el proceso de aprobación, la metodología, los criterios e indicadores que deberán contener estos programas, los cuales en cualquier caso estarán en armonía con los planes financieros integrales del régimen subsidiado territoriales. En el caso de los municipios certificados, el programa deberá contar con el concepto favorable del departamento respectivo.

El programa se financiará por la Nación y las entidades territoriales de acuerdo a lo establecido por el artículo 83 de la Ley 1438 de 2011 y con cargo a los recursos territoriales destinados a la prestación de los servicios de salud, entre los cuales se deberán contemplar los recursos propios, las rentas cedidas, incluidos los recursos a que hace referencia el artículo 35 de la Ley 1393 de 2010, los recursos de ETESA en liquidación o de la entidad que haga sus veces y aquellos que la entidad territorial decida asignar para el efecto, lo cual deberá quedar previsto en los planes financieros integrales territoriales del Régimen Subsidiado.

Parágrafo. La definición de un Programa Territorial de Reorganización, Rediseño y Modernización de Redes de ESE podrá considerarse como parte del programa de saneamiento fiscal y financiero, con el cumplimiento de todos los términos y requisitos establecidos en la Ley 617 de 2000 y sus decretos reglamentarios y de conformidad con el numeral 76.14.3 del artículo 76 de la Ley 715 de 2001 en el caso de municipios y distritos.

Parágrafo Transitorio. Los recursos del Presupuesto General de la Nación -vigencia 2011, destinados al programa al que se refiere el presente artículo podrán ejecutarse bajo la modalidad de créditos condonables.

ARTÍCULO 157. PAGOS A IPS. El pago que las entidades territoriales competentes realicen a las IPS públicas o privadas, por la prestación del servicio de salud a la población pobre no afiliada y a aquellos afiliados en lo no cubierto con subsidios a la demanda, deberá soportarse en la compra de servicios de salud mediante modalidades de pago que sean consistentes con la cantidad y valor de los servicios efectivamente prestados, en los términos convenidos en los respectivos contratos.

La transferencia de recursos no constituye modalidad de pago. Solo podrán transferirse recursos cuando procuren garantizar los servicios básicos por entidades públicas donde las condiciones del mercado sean monopólicas y las entidades prestadoras no sean sostenibles financieramente en condiciones de eficiencia, conforme las condiciones y requisitos que establezca el reglamento.

ARTÍCULO 158. PROGRAMA NACIONAL DE HOSPITAL SEGURO. En el marco del Programa Nacional de Hospital Seguro frente a Desastres, se fomentará la integración de los diferentes sectores y actores responsables de su implementación, fortaleciendo la capacidad de respuesta de las instituciones prestadoras ante emergencias y desastres y las acciones preventivas necesarias para su adecuada operación. Además, se desarrollará un sistema de seguimiento y evaluación al Programa. En el marco de dicho programa el Ministerio de la Protección Social, teniendo en cuenta los desarrollos territoriales, podrá modificar el plazo para las acciones de reforzamiento estructural señalado en el parágrafo 2° del artículo 54 de la Ley 715 de 2001, y en el artículo 35 de la Ley 1151 de 2007.

ARTÍCULO 159. MECANISMO DE RECAUDO Y GIRO. El Gobierno podrá, en los términos del Artículo 146 de la presente ley, definir un mecanismo de recaudo y giro de los aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud - SGSSS, diferente al mecanismo de que tratan los artículos 156 literal d), 177, 178 y 182 de la Ley 100 de 1993, que esté de conformidad con el artículo 15 de la Ley 797 de 2003. Lo anterior, sin perjuicio de la responsabilidad delegada en las Entidades Promotoras de Salud por la afiliación y el registro de los afiliados y por el recaudo de sus cotizaciones.

ARTÍCULO 160. REGULACIÓN DE LOS COSTOS DE ADMINISTRACIÓN DE INFORMACIÓN. En desarrollo del artículo 15 de la Ley 797 de 2003, se podrán definir con base en estudios técnicos y financieros mecanismos que optimicen el flujo de recursos y los costos asociados al manejo de la información y procesos de afiliación y recaudo a cargo de las administradoras, incluyendo topes a la remuneración de los servicios relacionados con estos procesos.

ARTÍCULO 161. DESVIACIÓN DE SINIESTRALIDAD. Como complemento de los mecanismos señalados en el artículo 19 de la Ley 1122 de 2007 y mientras se define el factor de riesgo por patología dentro del cálculo de la Unidad de Pago por Capitación - UPC, como lo prevé el artículo 182 de la Ley 100 de 1993, los Ministerios de la Protección Social y de Hacienda y Crédito Público podrán adoptar de manera conjunta medidas

para ajustar la desviación de siniestralidad para el alto costo con cargo a los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA que financian los Regímenes Contributivo y Subsidiado.

ARTÍCULO 162. SISTEMAS UNIFICADOS DE RETENCIÓN. El Gobierno Nacional podrá establecer sistemas unificados de retención en la fuente de impuestos y contribuciones parafiscales a la protección social de acuerdo con el reglamento que expida sobre la materia. Su consignación se efectuará a través de los mecanismos previstos en la normatividad vigente.

ARTÍCULO 163. GARANTÍA DE FOGAFÍN Y FONDO DE GARANTÍA DE PENSIÓN MÍNIMA. Elimínesse la garantía de FOGAFÍN a las Administradoras de Cesantías y a las de pensiones en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad y la obligación a las Aseguradoras de inscribirse en el Fogafín. Las reservas existentes se trasladarán al Tesoro Nacional dada la condición de garante que tiene la Nación en ambos sistemas.

ARTÍCULO 164. SUBSIDIO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL. Tendrán acceso al subsidio de la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional de que tratará la Ley 797 de 2003 las personas que dejen de ser madres comunitarias y no reúnan los requisitos para acceder a la pensión, ni sean beneficiarias del programa de asignación de beneficios económicos periódicos (BEPS) del régimen subsidiado en pensiones y por tanto cumplan con las condiciones para acceder a la misma.

La identificación de las posibles beneficiarias a este subsidio la realizará el ICBF, entidad que complementará en una proporción que se defina el subsidio a otorgar por parte de la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

ARTÍCULO 165. BONIFICACIÓN PARA LAS MADRES COMUNITARIAS Y SUSTITUTAS. Durante las vigencias 2012, 2013 y 2014 la bonificación que se les reconoce a las madres comunitarias tendrá un incremento correspondiente al doble del IPC publicado por el DANE.

Adicionalmente se les reconocerá un incremento que, como trabajadoras independientes, les permita en forma voluntaria afiliarse al Sistema General de Riesgos Profesionales.

Así mismo, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar podrá asignar una bonificación para las Madres Sustitutas, adicional al aporte mensual que se viene asignando para la atención exclusiva del Menor.

ARTÍCULO 166. AJUSTE DEL CÁLCULO ACTUARIAL PARA MADRES COMUNITARIAS. El Gobierno Nacional destinará una suma a cubrir el valor actuarial de las cotizaciones de aquellas madres comunitarias que adquirieron esa condición por primera vez, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 797 de 2003 y hasta la vigencia de la Ley 1187 de 2008 y por lo tanto no tuvieron acceso al Fondo de Solidaridad Pensional durante este periodo.

Dicha suma cubrirá exclusivamente las semanas en las cuales las madres comunitarias hubiesen desarrollado su actividad en el periodo mencionado, y siempre y cuando detenten esa condición en la actualidad, de acuerdo con la certificación que al respecto expida el ICBF. El valor de esa suma se reconocerá y pagará directamente a la administradora de prima media, a la cual estarán afiliadas en la forma en que establezca el Gobierno Nacional, al momento en que se haga exigible para el reconocimiento de la pensión, quedando identificado y sujeto a las mismas condiciones de que trata el artículo 29 de la Ley 100 de 1993.

ARTÍCULO 167. Adiciónese el literal d) al artículo 19 de la Ley 789 de 2002, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 19. Régimen de afiliación voluntaria para expansión de cobertura de servicios sociales.

d) Las madres comunitarias pertenecientes a los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, las cuales pagarán el 0.6% sobre el valor real de la bonificación percibidas por estas”.

ARTÍCULO 168. AMPLIACIÓN DE MODALIDADES DE CONTRATOS DE APRENDIZAJE. Adiciónense a los artículos 31, 32 y 33 de la Ley 789 de 2002, durante la vigencia de la presente ley, las reglas siguientes:

“Para la financiación de los contratos de aprendizaje para las modalidades especiales de formación técnica, tecnológica, profesional y teórico práctica empresarial prevista en el artículo 31 de la Ley 789 de 2002, se podrán utilizar los recursos previstos en el artículo 16 de la Ley 344 de 1996, siempre que se vinculen a la realización de proyectos de transferencia de tecnología y proyectos de ciencia, tecnología e innovación que benefician a micro, pequeñas y medianas empresas, Instituciones de Educación Superior reconocidas por el Ministerio de Educación Nacional, y Grupos de Investigación y Centros de Investigación y Desarrollo Tecnológico reconocidos por Colciencias. Estos proyectos no podrán ser concurrentes con los proyectos de formación que realiza el SENA.

Los empresarios podrán definir la proporción de aprendices de formación del SENA y practicantes universitarios en el caso de ocupaciones calificadas que requieran título de formación profesional, siempre y cuando la empresa realice actividades de ciencia, tecnología e innovación. El Gobierno Nacional, a través de Colciencias, definirá las condiciones y mecanismos de acreditación de la realización de dichas actividades.

Las empresas que cumplan con el número mínimo obligatorio de aprendices, de acuerdo a lo establecido en el artículo 33, o aquellas no obligadas a vincular aprendices, podrán vincular aprendices mediante las siguientes modalidades de Contrato de Aprendizaje Voluntario:

a. Para los estudiantes vinculados en el nivel de educación media: el contrato de pre-aprendizaje estará acompañado del pago de un apoyo de sostenimiento durante 2

años a cargo del empresario, siendo efectiva la práctica en la empresa en el segundo año, en horario contrario a su jornada académica y difiriendo en cuenta especial a favor del estudiante parte del apoyo; lo que le permitirá financiar su formación superior en cualquier modalidad una vez egrese, con un incentivo estatal articulado a la oferta de financiamiento de educación superior a cargo del ICETEX;

- b. Para jóvenes entre 18 y 25 años que no hayan culminado el nivel de educación media y se encuentran fuera del Sistema de Formación de Capital Humano (SFCH): Los empresarios podrán vincular a través de un contrato de pre-aprendizaje, cuya duración no podrá exceder los 2 años, a jóvenes que se encuentren por fuera del sistema escolar y que no hayan culminado la educación media. Estos desarrollarán actividades laborales dentro de la empresa y deberán retornar al sistema educativo, los jóvenes recibirán del empresario un apoyo de sostenimiento, parte del apoyo será entregado directamente al beneficiario, y otra parte se destinará a una cuenta especial a favor del estudiante para posteriormente continuar con sus estudios de educación superior. Si este se vincula y permanece en el SFCH podrá acceder en cualquier momento a los recursos, siempre y cuando se destinen al pago de derechos estudiantiles.

Parágrafo. Las presentes modalidades de Contrato de Aprendizaje voluntario deberán estar sujetas a lo definido en el artículo 30 de la Ley 789 de 2002”.

ARTÍCULO 169. PROTECCIÓN AL DESEMPLEO. El Gobierno Nacional desarrollará un mecanismo para que las cesantías cumplan su función de protección al desempleo. Para este propósito el Gobierno definirá un umbral de ahorro mínimo, por encima del cual operarán las causales de retiro de recursos del auxilio de cesantías. El umbral de ahorro mínimo no podrá exceder del equivalente a seis (6) meses de ingreso del trabajador.

Como complemento a la función de protección contra el desempleo del auxilio de cesantías se estructurará un mecanismo solidario a través del fortalecimiento del Fondo de Fomento al Empleo y Protección al Desempleo -FONEDE- y otros programas que administran las Cajas de Compensación Familiar, que fomentan actividades de entrenamiento, reentrenamiento, búsqueda activa de empleos y la empleabilidad.

ARTÍCULO 170. EMPLEO DE EMERGENCIA. En situaciones de declaratoria de emergencia económica, social y ecológica y la prevista en el Decreto Extraordinario 919 de 1989, que impacten el mercado de trabajo nacional o regional, el Gobierno Nacional podrá diseñar e implementar programas de empleo de emergencia, de carácter excepcional y temporal, con el fin de promover la generación de ingresos y mitigar los choques negativos sobre el empleo y la transición de la formalidad a la informalidad laboral; teniendo en cuenta los siguientes lineamientos:

- a. Los programas deben ser de carácter temporal y su aplicación será por el término que defina el Gobierno Nacional hasta un máximo de un (1) año.

- b. Las personas vinculadas con un empleo de emergencia devengarán el salario mínimo mensual legal vigente, proporcional al tiempo laborado, sin que exceda la jornada máxima legal o fracción de esta, en ningún caso podrá superar el término de seis (6) meses contados a partir de su vinculación.
- c. No habrá lugar al pago de aportes parafiscales al ICBF, SENA y cajas de compensación familiar por las personas vinculadas con un empleo de emergencia.
- d. Las personas vinculadas a través de un empleo de emergencia serán afiliadas por el empleador y los aportes estarán en su totalidad a su cargo, en pensiones y salud con una cotización equivalente al 4% de salario mensual que devengue el trabajador, y en riesgos profesionales el porcentaje de acuerdo con la normatividad vigente.
- e. En el Sistema General de Seguridad Social en Salud, la afiliación se efectuará al Régimen Contributivo y se financiará a través de la Subcuenta de Compensación del Fosyga y las prestaciones económicas se reconocerán y liquidarán en forma proporcional al ingreso base de cotización. Cuando la vinculación se efectúe por periodos inferiores a un (1) mes, se afiliarán al Régimen Subsidiado y el empleador girará a la Subcuenta de Solidaridad del Fosyga el aporte correspondiente al 4% sobre el ingreso percibido que no podrá ser inferior a un salario mínimo legal diario y no habrá lugar al reconocimiento de prestaciones económicas.
- f. En el Sistema General de Pensiones se afiliarán en cualquiera de los regímenes y serán beneficiarias del subsidio al aporte en pensión a través del Fondo de Solidaridad Pensional, para completar la cotización obligatoria establecida en la normatividad vigente, excluyendo el aporte al Fondo de Garantía de Pensión Mínima. El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones del giro de los subsidios.
- g. El Gobierno Nacional reglamentará los requisitos y condiciones de acceso, priorización e información de la vinculación mediante empleos de emergencia; así como los criterios e instrumentos para la verificación de los trabajadores afiliados bajo dicho esquema.

ARTÍCULO 171. VINCULACIÓN LABORAL POR PERÍODOS INFERIORES A UN MES O POR DÍAS.

La afiliación a la Seguridad Social Integral de los trabajadores dependientes que se encuentren vinculados laboralmente por periodos inferiores a un mes o por días, y que por dicha situación perciban un ingreso mensual inferior a un SMMLV, se realizará mediante su cotización de acuerdo con el número de días laborados y sobre un monto no inferior a un salario mínimo legal diario vigente, de conformidad con los límites mínimos que se establezcan por el Gobierno Nacional, teniendo en cuenta los costos de administración y recaudo del Sistema de la siguiente manera:

- a. Al régimen subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud: Si el trabajador es elegible para el subsidio en salud, el aporte será realizado exclusivamente por el empleador y equivaldrá al 8,5% del ingreso percibido, con destino a la subcuenta de solidaridad del Fondo de Solidaridad y Garantía, Fosyga,

de conformidad con los límites mínimos que establezca el Gobierno Nacional. En caso de no ser elegible para el subsidio en salud por tener capacidad de pago, el trabajador deberá además realizar su aporte correspondiente al 4% del ingreso base de cotización sobre el cual esté realizando el empleador las cotizaciones;

- b. Al Sistema de Beneficios Económicos Periódicos: El empleado y el empleador deberán cotizar a este Sistema, sobre el mismo ingreso base de cotización reportado para salud, en los porcentajes establecidos para realizar aportes al Sistema General de Pensiones. El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones para el traslado y reconocimientos entre el Sistema de Beneficios Económicos Periódicos y el Sistema General de Pensiones.

Parágrafo. Cuando estos trabajadores quieran pertenecer al Sistema General de Pensiones o al Régimen Contributivo del Sistema de Seguridad Social en Salud (SGSSS), deberán cotizar sobre un monto no inferior a un salario mínimo legal mensual vigente.

ARTÍCULO 172. El Gobierno Nacional diseñará un esquema financiero y operativo que posibilite la vinculación de los trabajadores informales del sector primario a los sistemas generales de pensiones y de riesgos profesionales.

ARTÍCULO 173. APLICACIÓN DE RETENCIÓN EN LA FUENTE PARA TRABAJADORES INDEPENDIENTES. A los trabajadores independientes que tengan contratos de prestación de servicios al año, que no exceda a trescientos (300) UVT mensuales, se les aplicará la misma tasa de retención de los asalariados estipulada en la tabla de retención en la fuente contenida en el Artículo 383 del E.T., modificado por la Ley 1111 de 2006.

ARTÍCULO 174. PROMOCIÓN DEL DEPORTE Y LA CULTURA. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Cultura y Coldeportes, creará el Sistema Nacional de Competencias deportivas, académicas y culturales “Supérate”, como estrategia de inserción social dirigida de forma prioritaria a poblaciones en situación de vulnerabilidad, en condición de desplazamiento forzado y en proceso de reintegración social. Esta estrategia desarrollará competencias deportivas y actividades artísticas en todos los municipios del país en diferentes categorías.

Parágrafo. Para la implementación de estas actividades se convocará y vinculará a las entidades del sector público que tengan competencias en estos temas, a las empresas patrocinadoras, al sector privado, y a los medios de comunicación.

ARTÍCULO 175. *Financiamiento patrimonio cultural.* Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 470 del Estatuto Tributario, adicionado por el artículo 37 de la Ley 1111 de 2006, así:

“Parágrafo 2°. Los recursos girados para cultura al Distrito Capital y a los Departamentos, que no hayan sido ejecutados al final de la vigencia siguiente a la cual fueron girados,

serán reintegrados por el Distrito Capital y los Departamentos al Tesoro Nacional, junto con los rendimientos financieros generados.

Los recursos reintegrados al Tesoro Nacional serán destinados a la ejecución de proyectos de inversión a cargo del Ministerio de Cultura relacionados con la apropiación social del patrimonio cultural.

Los recursos de las vigencias comprendidas desde 2003 a 2010 que no hayan sido ejecutados antes del 31 de diciembre de 2011, deberán reintegrarse junto con los rendimientos generados al Tesoro Nacional, a más tardar el día 15 de febrero de 2012. En las siguientes vigencias, incluido el 2011, el reintegro de los recursos no ejecutados deberá hacerse al Tesoro Nacional a más tardar el 15 de febrero de cada año, y se seguirá el mismo procedimiento.

Cuando la entidad territorial no adelante el reintegro de recursos en los montos y plazos a que se refiere el presente artículo, el Ministerio de Cultura podrá descontarlos del giro que en las siguientes vigencias deba adelantar al Distrito Capital o al respectivo Departamento por el mismo concepto”.

ARTÍCULO 176. DISCAPACIDAD. El Estado, conforme a los lineamientos de la política pública de discapacidad y las estrategias de implementación para ella contempladas en las bases del Plan Nacional de Desarrollo, desarrollará las acciones para la prevención, la rehabilitación y la integración de la población afectada por cualquier tipo de discapacidad, a fin de brindar oportunidad de inclusión social. Para el efecto deberán concurrir en su financiamiento y gestión las entidades territoriales y las organizaciones sociales, de conformidad con la Constitución Política y la ley.

ARTÍCULO 177. EQUIDAD DE GÉNERO. El Gobierno Nacional adoptará una política pública nacional de Equidad de Género para garantizar los derechos humanos integrales e interdependientes de las mujeres y la igualdad de género, teniendo en cuenta las particularidades que afectan a los grupos de población urbana y rural, afrocolombiana, indígena, campesina y Rom. La política desarrollará planes específicos que garanticen los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

Esta política pública será construida de manera participativa bajo la coordinación de la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer (ACPEM), la cual será fortalecida institucional y presupuestalmente para el cumplimiento efectivo de sus responsabilidades y funciones.

Parágrafo. La política pública asegurará el cumplimiento del Estado colombiano de los estándares internacionales y nacionales en materia de Derechos Humanos de las Mujeres con un enfoque multisectorial y transversal.

ARTÍCULO 178. PRIORIZACIÓN DE RECURSOS PARA POBLACIÓN DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA. El Gobierno Nacional priorizará, dentro de los presupuestos fiscales los recursos necesarios para contribuir al cumplimiento del goce efectivo de los derechos de la población desplazada por la violencia. Para lo anterior y con el fin de garantizar la eficiente asignación de estos recursos, el Gobierno Nacional determinará las herramientas dirigidas a estimar el costo de las necesidades de la población desplazada por la violencia, establecer las metas físicas y presupuestales de acuerdo con la dinámica del desplazamiento forzado por la violencia y los mecanismos necesarios para hacer seguimiento a su ejecución y de esta manera, contribuir a superar el Estado de Cosas Inconstitucional -ECI- en la situación de desplazamiento forzado por la violencia. En todos los casos, estas disposiciones, procesos y herramientas de orden legal y administrativo serán ejecutadas en estricta observancia y acatamiento pleno y vinculante de la Sentencia T-025 del veintidós (22) de enero de dos mil cuatro (2004), proferida por la Corte Constitucional y todos sus autos que la desarrollan en esta materia.

ARTÍCULO 179. POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE PREVENCIÓN, SANCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER. El Gobierno Nacional adoptará una política pública nacional para prevenir, sancionar y erradicar todas las formas de violencia y discriminación contra las mujeres, que deberá acoger las recomendaciones de los organismos internacionales de protección de los DD.HH. y las obligaciones contenidas en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer”. Esta política deberá ser concertada con las organizaciones de mujeres.

A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional reglamentará en un plazo máximo de seis (6) meses, la Ley 1257 de 2008, “por la cual se dictan normas de sensibilización prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se *dictan otras disposiciones*”.

ARTÍCULO 180. FLEXIBILIZACIÓN DE LA OFERTA DIRIGIDA A LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA. Las Entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación flexibilizarán su oferta destinada a la prevención, protección y atención de la Población Víctima del desplazamiento forzado por la Violencia, de tal forma, que atienda las necesidades de esta población y tenga en cuenta las características del territorio.

En todo caso la oferta e institucionalidad nacional existente para este tema, deberá ser revisada, modificada o adecuada de tal manera que efectivamente contribuya al cumplimiento de los lineamientos propuestos en este Plan en lo que respecta a la prevención, protección y atención de la Población Víctima del desplazamiento forzado por la Violencia.

ARTÍCULO 181. ARTICULACIÓN DE LA POLÍTICA DE RESTABLECIMIENTO SOCIOECONÓMICO PARA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA. El Gobierno Nacional pondrá en marcha un mecanismo de coordinación que brinde soluciones integrales para los hogares víctimas del desplazamiento forzado por la violencia, en materia de vivienda, generación de ingresos y restitución o compensación de los derechos sobre la tierra en los eventos que exista; de igual manera, realizará acompañamiento y seguimiento a la materialización de dichas soluciones. Para lo anterior se tendrá en cuenta principalmente las necesidades de los hogares desplazados por la violencia y las características particulares del territorio.

Las entidades del orden nacional que tienen oferta y programas dirigidos a la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia en los temas antes mencionados, programarán, asignarán, focalizarán y ejecutarán de manera integral y articulada la provisión de los bienes y servicios públicos prestados de acuerdo con las soluciones brindadas. Para lo anterior, el Gobierno Nacional reglamentará lo correspondiente.

ARTÍCULO 182. DETERMINACIÓN DE CRITERIOS PARA LA SUPERACIÓN DE LA SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD INDIVIDUAL MANIFIESTA OCASIONADA POR EL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA. Se autoriza al Gobierno Nacional para determinar e implementar los criterios técnicos que deban tenerse en cuenta con el fin de establecer cuándo se supera la situación de vulnerabilidad individual manifiesta generada para las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia.

Para este efecto, el Gobierno Nacional deberá tener en cuenta que un hogar desplazado por la violencia supera la situación de vulnerabilidad manifiesta ocasionada por el desplazamiento forzado por la violencia cuando, en el marco de un proceso de retorno o reubicación: (i) se verifique a través de los indicadores de goce efectivo de derechos que goza efectivamente de los derechos básicos (vida, integridad, seguridad, libertad, salud, educación, reunificación familiar, alimentación, subsistencia mínima e identidad) con posterioridad al desplazamiento y (ii) se demuestre a través de la medición de un indicador global que el hogar ha avanzado sostenidamente en el restablecimiento económico y social.

ARTÍCULO 183. INVERSIÓN ENTRE ENTIDADES TERRITORIALES PARA LA ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA Y DAMNIFICADA POR DESASTRES NATURALES. Con el fin de prevenir el desplazamiento forzado por la violencia y, desarrollar soluciones duraderas para la Población Desplazada en el marco del retorno y las reubicaciones, y de conformidad con el artículo 88 de la Ley 715 del 2001, las Entidades territoriales podrán realizar inversiones en otras entidades territoriales.

Estas medidas también podrán ser adoptadas para atender de manera expedita a los damnificados de desastres naturales en las distintas etapas de atención de la emergencia, que incluye actividades de reubicación y reconstrucción.

ARTÍCULO 184. INCENTIVOS PARA LAS ENTIDADES TERRITORIALES EN EL MARCO DE LA POLÍTICA PARA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA. En la asignación regional indicativa de la inversión nacional se tendrá como criterio de priorización a las entidades territoriales que sean certificadas por su gestión en la política de prevención, protección y atención a la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia, por el Ministerio del Interior y de Justicia, para lo cual, el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada establecerá los criterios pertinentes.

ARTÍCULO 185. EMPLEO TRANSITORIO PARA POBLACIÓN DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA. Con el fin de generar capacidades para la empleabilidad y generación de ingresos, el Gobierno Nacional implementará programas de empleo transitorios que serán considerados como ayuda humanitaria de transición.

ARTÍCULO 186. MEDICIÓN DE INDICADORES DE GOCE EFECTIVO DE DERECHOS. En materia de atención integral a las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia, los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos serán medidos por hogar víctima del desplazamiento forzado por la violencia para lo cual se autoriza al Gobierno Nacional a adecuar el sistema de medición de la Estrategia para la Superación de la Pobreza Extrema (INFOJUNTOS), los registros administrativos y los demás sistemas de información que recojan datos sobre las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia.

CAPÍTULO 4

Consolidación de la paz

ARTÍCULO 187. ATENCIÓN A POBLACIÓN EN PROCESO DE REINTEGRACIÓN. El Gobierno Nacional establecerá una oferta diferenciada para la atención económica y social de la población en proceso de reintegración, la cual será implementada por cada sector de forma articulada según la ruta de reintegración vigente. Así mismo, promoverá la inclusión de los lineamientos de la política de reintegración en los niveles territoriales.

ARTÍCULO 188. EXENCIÓN DE PAGOS DERECHOS LIBRETA MILITAR. Los hombres mayores de 25 años y menores de 25 años exentos por ley o inhábiles para prestar el servicio militar obligatorio, vinculados a la red de Protección Social para la Superación de la Pobreza extrema o el Registro Único de Población Desplazada, no tendrán cobro de la Cuota de Compensación Militar ni de multa, por la expedición de la Libreta Militar, quedando por lo tanto cobijados por el artículo 6º de la Ley 1184 de 2008 y exentos de los costos de la elaboración de la Tarjeta Militar establecidos en el artículo 9º de la misma ley. Este beneficio aplica en jornadas y Distritos Militares.

ARTÍCULO 189. REMISIÓN DE INVENTARIO DE BIENES INMUEBLES RURALES INCAUTADOS Y EXTINGUIDOS. La Dirección Nacional de Estupeficientes remitirá a la entidad encargada de adelantar la restitución de predios despojados el inventario de bienes inmuebles

rurales que queden a su disposición, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, para que dicha entidad certifique si estos han sido objeto de despojo o abandono forzado en el término de sesenta (60) días hábiles contados a partir de la remisión.

La entidad encargada de adelantar la restitución de predios despojados registrará el predio que haya sido despojado o abandonado en caso de que aún no esté registrado y notificará a los interesados para dar inicio a la solicitud de restitución según proceda. Así mismo, remitirá al INCODER el inventario de los inmuebles rurales sobre los cuales no se registre despojo o abandono alguno para que emita concepto en el que defina su vocación y determine si lo requiere para adjudicación del Subsidio Integral de Tierras o para mitigar los efectos del Fenómeno de la Niña de conformidad con el Decreto 4826 de 2010, en el término de sesenta (60) días hábiles contados a partir de la remisión.

ARTÍCULO 190. ESTÍMULO A LA FUMIGACIÓN CON ULTRALIVIANOS. A fin de favorecer el desarrollo agrícola y la incorporación de nuevas tecnologías con mejores condiciones técnicas, económicas y ambientales, la Aeronáutica Civil reglamentará las condiciones y requisitos técnicos para la operación de vehículos aéreos ultralivianos en actividades agrícolas y pecuarias.

ARTÍCULO 191. INFRAESTRUCTURA ESTRATÉGICA PARA LA DEFENSA Y SEGURIDAD NACIONAL. El Ministerio de Defensa Nacional podrá enajenar o entregar en administración la infraestructura militar y policial estratégica que sea de su propiedad, para lo cual podrá regirse por las normas de derecho privado o público y canalizar y administrar los recursos provenientes de su enajenación a través de los fondos internos del sector.

Los plazos de los procedimientos para obtener las licencias que se requieran se reducen a la mitad.

La enajenación y destinación de los recursos provenientes de la misma, deberá responder a un plan que elaborará el Ministerio de Defensa Nacional y estará sujeta a aprobación del Departamento Nacional de Planeación.

ARTÍCULO 192. INFRAESTRUCTURA ESTRATÉGICA DEL SECTOR DEFENSA. Adiciónese el artículo 8° de la Ley 388 de 1997, con el siguiente numeral:

“15. Identificar y localizar, cuando lo requieran las autoridades nacionales y previa concertación con ellas, los suelos para la infraestructura militar y policial estratégica básica para la atención de las necesidades de seguridad y de Defensa Nacional”.

ARTÍCULO 193. PERSONAL DEL NIVEL EJECUTIVO DE LA POLICÍA NACIONAL. El Gobierno Nacional apropiará las partidas presupuestales necesarias para superar el represamiento de los ascensos del personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional.

ARTÍCULO 194. CONCESIÓN DE CENTROS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS. El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-, o quien haga sus veces, quedará facultado para llevar a cabo, mediante el mecanismo de concesión la construcción, mantenimiento

y conservación de centros penitenciarios y carcelarios tal como lo establece la Ley 65 de 1993. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

ARTÍCULO 195. FORTALECIMIENTO DE LA CONSOLIDACIÓN TERRITORIAL. El direccionamiento estratégico de la Política Nacional de Consolidación Territorial será responsabilidad del Consejo de Seguridad Nacional. El Gobierno Nacional determinará y revisará periódicamente las zonas de intervención, y creará y fortalecerá los mecanismos institucionales de gerencia y coordinación civil del orden nacional y regional para su implementación, aprovechando y fortaleciendo las capacidades del Centro de Coordinación de Acción Integral de la Presidencia de la República (CCAI) y sus Centros de Coordinación Regionales (CCR).

Las entidades nacionales del nivel central priorizarán esfuerzos y recursos de inversión destinados al logro de los objetivos y estrategias de la Política Nacional de Consolidación Territorial en las zonas focalizadas de conformidad con las Bases del Plan Nacional de Desarrollo. Para ello, se podrán establecer mecanismos especiales de presupuestación basados en la coordinación interinstitucional. El Gobierno Nacional coordinará con las entidades territoriales para promover la priorización de recursos de inversión destinados al logro de estos objetivos y estrategias.

El Gobierno Nacional coordinará con la rama judicial y la Fiscalía General de la Nación para promover la priorización de recursos de inversión destinados al logro de los objetivos y estrategias de la Política Nacional de Consolidación Territorial en las zonas focalizadas de conformidad, con las Bases del Plan Nacional de Desarrollo.

ARTÍCULO 196. COORDINACIÓN PARA COMBATIR EL CRIMEN ORGANIZADO. El Gobierno Nacional coordinará con la rama judicial y la Fiscalía General de la Nación programas para el fortalecimiento de la justicia especializada con el fin de mejorar su capacidad de gestión frente a fenómenos de criminalidad organizada.

ARTÍCULO 197. APOYO A LA DESCONGESTIÓN JUDICIAL Y GARANTÍA DE ACCESO EFICAZ A LA JUSTICIA. El Gobierno Nacional, en coordinación y bajo el marco del respeto a la autonomía de la rama judicial, apoyará las acciones que permitan aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión judicial, garanticen la descongestión de los despachos judiciales y permitan alcanzar una justicia al día para todos los ciudadanos.

Con este propósito, el CONPES emitirá las recomendaciones necesarias para garantizar los siguientes aspectos relacionados con la administración de justicia:

- a. Adecuada en presencia del territorio nacional de los tribunales y juzgados requeridos para atender, en debida forma, la demanda por los servicios de justicia y la necesaria presencia institucional de la Rama Judicial en el territorio.
- b. Adecuados medios tecnológicos, de infraestructura y de personal que garanticen la eficiente tramitación de los procesos, la atención de los usuarios y el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones.

- c. El plan de descongestión previsto en el artículo 304 de la Ley 1437 de 2011, se aplicará a todas las jurisdicciones.
- d. Adecuada implementación de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos -MASC- desjudicialización y ejercicio de funciones jurisdiccionales para autoridades administrativas.
- e. Adecuada implementación de los planes, programas y mecanismos de conciliación, transacción y reconocimiento judicial de derechos por parte de las entidades públicas, para hacer efectivo el derecho a la igualdad y la reducción de la litigiosidad.
- f. De la misma forma, y de conformidad con lo establecido en el artículo 97 de la Ley Estatutaria de la Administración de la Justicia, la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial, emitirá concepto previo sobre la distribución que se haga, entre las diferentes jurisdicciones, del presupuesto de inversión, descongestión y recursos extraordinarios de la Rama Judicial, incluyendo las necesidades de la jurisdicción disciplinaria.

Así mismo, dicha Comisión ejercerá la vigilancia y control que de la anterior distribución deba ejecutar la Sala Administrativa de Consejo Superior de la Judicatura y el director ejecutivo de la Rama Judicial.

ARTÍCULO 198. DESCONGESTIÓN POR RAZÓN DE LA CUANTÍA EN LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Con el propósito de evitar la congestión de los Tribunales Administrativos y del Consejo de Estado, en los procesos que cursen o deban cursar ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en relación con los cuales a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley no se hubiere notificado en debida forma el correspondiente auto admisorio de la demanda o cuando este no se hubiere expedido y cuyas demandas se presenten hasta antes del 2 de julio de 2012, la competencia por razón de la cuantía se determinará con sujeción a las reglas consagradas en el artículo 157 de la Ley 1437 de 2011.

En los casos a que hace referencia el último inciso del artículo 157 de la Ley 1437 de 2011, la cuantía se determinará por el valor del cálculo actuarial.

ARTÍCULO 199. FUNCIONES DEL MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA EN MATERIA DE Y DESCONGESTIÓN. Con el fin de contribuir al acceso eficaz a la justicia y a la descongestión judicial, el Ministerio del Interior y de Justicia, o quien haga sus veces, a través de la dependencia que para tales efectos determine la estructura interna, podrá, bajo el principio de gradualidad en la oferta, operar servicios de justicia en todos los asuntos jurisdiccionales que de conformidad con lo establecido en la Ley 446 de 1998 sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia han sido atribuidos a la Superintendencia de Industria y Comercio, Superintendencia Financiera y Superintendencia de Sociedades, así como en los asuntos jurisdiccionales previstos en la Ley 1380 de 2010 sobre insolvencia de personas naturales no comerciantes y en la Ley 1098 de 2006 de conocimiento de los defensores y comisarios de familia.

Estos procedimientos se sustanciarán de conformidad con los procedimientos actualmente vigentes.

Los servicios de justicia aquí regulados generan competencia a prevención y por ende no excluyen la competencia otorgada por la ley a las autoridades judiciales y a autoridades administrativas en estos determinados asuntos.

La operación de los referidos servicios de justicia debe garantizar la independencia, la especialidad y el control jurisdiccional a las decisiones que pongan fin a la actuación, tal y como está regulada la materia en cuanto el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de autoridades administrativas.

El Gobierno Nacional reglamentará la forma en que se haga efectiva la operación de estos servicios de justicia.

El Ministerio del Interior y de Justicia, o quien haga sus veces, podrá asesorar y ejercer la representación judicial de las personas que inicien procesos judiciales de declaración de pertenencia con miras al saneamiento de sus propiedades.

Lo previsto en este artículo no generará erogaciones presupuestales adicionales.

ARTÍCULO 200. GESTIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. Para todos los efectos legales, en los procesos en los que la parte demandada ya se hubiere notificado del auto admisorio de la demanda o del mandamiento ejecutivo, el plazo de duración de la primera instancia previsto en el artículo 9º de la Ley 1395 de 2010, comenzará a contarse a partir del día siguiente a la vigencia de esta ley.

Desde esta última fecha también comenzará a correr el plazo de duración de la segunda instancia para los procesos que ya se hubieren recibido en la Secretaría del juzgado o tribunal.

Para los demás procesos, los plazos de duración previstos en el artículo 9º de la Ley 1395 de 2010 comenzarán a contarse desde el momento en que se configure el presupuesto establecido en esa disposición.

El plazo de duración para los procesos de única instancia será el señalado para los de primera.

Vencido el respectivo término sin haberse dictado la sentencia, el expediente pasará a un Juez o Magistrado itinerante designado por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura o quien siga en turno según lo prevé el artículo 9º de la Ley 1395 de 2010.

Los términos a que se refiere el artículo 9º de la Ley 1395 de 2010 no aplican en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

ARTÍCULO 201. SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PENAL PARA ADOLESCENTES, SRPA. En desarrollo del principio de corresponsabilidad y protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, el Gobierno Nacional con el concurso de los gobiernos

territoriales dará prioridad al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, SRPA. Se iniciará la construcción de Centros de Atención Especializada, CAES, e internamiento preventivo, para el cumplimiento de las medidas privativas de la libertad de los adolescentes en conflicto con la ley en función de la demanda de SRPA, de criterios de cobertura regional y cofinanciación de las entidades territoriales. El diseño, la construcción y dotación de estos Centros responderán a estándares en la materia, asegurando tanto el carácter pedagógico y finalidad restaurativa del Sistema, como las medidas de seguridad requeridas para hacer efectiva la privación de la libertad. Asimismo, se promoverá dotar de contenidos las diferentes medidas contempladas en SRPA, monitoreando la calidad y pertinencia de las intervenciones en el horizonte de una efectiva resocialización del adolescente que incurre en una conducta punible. Adicionalmente, se avanzará en el diseño y desarrollo de un esquema de monitoreo y seguimiento post-institucional de los adolescentes que han cumplido con su sanción.

Parágrafo 1°. Las entidades que hacen parte del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, tanto de las diferentes ramas de poder público como niveles de gobierno, sumarán esfuerzos con el fin de contar con un sistema de información unificado e interinstitucional del SRPA en funcionamiento; que brinde información oportuna y pertinente sobre el adolescente vinculado a este, su proceso judicial y de restablecimiento de derechos. Dicho sistema deberá ser una fuente de información estratégica para el seguimiento, monitoreo y evaluación de la atención del SRPA, de manera que permita la toma de decisiones adecuadas.

Parágrafo 2°. Para el logro de los compromisos y apuestas establecidas en el presente artículo y las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010- 2014, el Gobierno Nacional tendrá como uno de los ejes centrales en su agenda de cooperación los asuntos relativos al SRPA. En consecuencia, será una prioridad la gestión de cooperación internacional técnica y financiera en la materia. De otra parte, incentivará la participación activa de la sociedad civil organizada y el sector privado en los propósitos establecidos.

CAPÍTULO 5

Sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo

ARTÍCULO 202. DELIMITACIÓN DE ECOSISTEMAS DE PÁRAMOS Y HUMEDALES. Los ecosistemas de páramos y humedales deberán ser delimitados a escala 1:25.000 con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces. La delimitación será adoptada por dicha entidad mediante acto administrativo.

Las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, los grandes centros urbanos y los Establecimientos Públicos Ambientales realizarán el proceso de zonificación, ordenamiento y determinación del régimen de usos de estos ecosistemas, con fundamento en dicha delimitación, de acuerdo con las normas de carácter superior

y conforme a los criterios y directrices trazados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces. Para lo anterior, tendrán un plazo de hasta tres (3) años a partir de que se cuente con la delimitación.

Parágrafo 1°. En los ecosistemas de páramos no se podrán adelantar actividades agropecuarias, ni de exploración o explotación de hidrocarburos y minerales, ni construcción de refinerías de hidrocarburos. Para tales efectos se considera como referencia mínima la cartografía contenida en el Atlas de Páramos de Colombia del Instituto de Investigación Alexander von Humboldt, hasta tanto se cuente con cartografía a escala más detallada.

Parágrafo 2°. En los ecosistemas de humedales se podrán restringir parcial o totalmente las actividades agropecuarias, de exploración de alto impacto y explotación de hidrocarburos y minerales con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces. El Gobierno Nacional dentro de los noventa (90) días calendario siguientes a la expedición de esta Ley reglamentará los criterios y procedimientos para el efecto. En todo caso, en humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la convención RAMSAR no se podrán adelantar dichas actividades.

ARTÍCULO 203. ÁREAS FORESTALES. Modifíquese el artículo 202 del Decreto-ley 2811 de 1974, el cual quedará de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 202. El presente título regula el manejo de los suelos forestales por su naturaleza y de los bosques que contienen, que para los efectos del presente código, se denominan áreas forestales.

Las áreas forestales podrán ser protectoras y productoras.

La naturaleza forestal de los suelos será determinada con base en estudios técnicos, ambientales y socioeconómicos adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces.

Corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales, bajo la coordinación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces, realizar la clasificación, ordenamiento y zonificación y, determinar el régimen de usos de las áreas forestales en el territorio nacional, salvo las que se encuentren en las áreas de reserva forestal nacional y en áreas que conforman el sistema de parques nacionales naturales”.

ARTÍCULO 204. ÁREAS DE RESERVA FORESTAL. Las áreas de reserva forestal podrán ser protectoras o productoras. Las áreas de reserva forestal protectoras nacionales son áreas protegidas y hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Las autoridades ambientales, en el marco de sus competencias, y con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, podrán declarar, reservar, alinderar, realinderar,

sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal. En los casos en que proceda la sustracción de las áreas de reserva forestal, sea esta temporal o definitiva, la autoridad ambiental competente impondrá al interesado en la sustracción, las medidas de compensación, restauración y recuperación a que haya lugar, sin perjuicio de las que sean impuestas en virtud del desarrollo de la actividad que se pretenda desarrollar en el área sustraída. Para el caso de sustracción temporal, las compensaciones se establecerán de acuerdo con el área afectada.

Parágrafo 1°. En las áreas de reserva forestal protectoras no se podrán desarrollar actividades mineras, ni se podrán sustraer para ese fin. Las actividades que se pretendan desarrollar en estas áreas, deben estar en consonancia con el régimen de usos previsto para el efecto, conforme a la regulación que expida el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial sobre la materia.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces señalará las actividades que ocasionen bajo impacto ambiental y que además, generen beneficio social, de manera tal que se pueden desarrollar en las áreas de reserva forestal, sin necesidad de efectuar la sustracción de las mismas. Así mismo, establecerá las condiciones y las medidas de manejo ambiental requeridas para adelantar dichas actividades.

Parágrafo 3°. Las áreas de reserva forestal establecidas por el artículo 1° de la Ley 2ª de 1959 y las demás áreas de reserva forestal nacionales, únicamente podrán ser objeto de realindación, sustracción, zonificación, ordenamiento, recategorización, incorporación, integración y definición del régimen de usos, por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o la entidad que haga sus veces con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales y con la colaboración del Ministerio respectivo según el área de interés de que se trate.

ARTÍCULO 205. TASAS DE DEFORESTACIÓN. Las coberturas de bosque natural y las tasas de deforestación serán monitoreadas anualmente mediante la metodología que para tal fin sea definida por el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o quien haga sus veces, para lo cual tendrá un plazo de hasta un (1) año a partir de la promulgación de la presente ley.

ARTÍCULO 206. RONDAS HÍDRICAS. Corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y los Establecimientos Públicos Ambientales efectuar, en el área de su jurisdicción y en el marco de sus competencias, el acotamiento de la faja paralela a los cuerpos de agua a que se refiere el literal d) del artículo 83 del Decreto-ley 2811 de 1974 y el área de protección o conservación aferente, para lo cual deberán realizar los estudios correspondientes, conforme a los criterios que defina el Gobierno Nacional.

ARTÍCULO 207. CONSERVACIÓN DE ECOSISTEMAS DE ARRECIFES DE CORAL. Se dará protección a los ecosistemas de arrecifes de coral, manglares y praderas de pastos marinos de todas las zonas marinas de jurisdicción nacional definidos por el “Atlas de Áreas Coralinas de Colombia” y el “Atlas Las Praderas de Pastos Marinos en Colombia: estructura y distribución de un ecosistema estratégico”, elaborados por el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andrés”.

Parágrafo 1°. En arrecifes de coral y manglares se prohíbe el desarrollo de actividades mineras, exploración, explotación de hidrocarburos, acuicultura, pesca industrial de arrastre y la extracción de componentes de corales para la elaboración de artesanías.

Parágrafo 2°. En pastos marinos, se podrá restringir parcial o totalmente el desarrollo de actividades mineras, de exploración y explotación de hidrocarburos, acuicultura y pesca industrial de arrastre con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces. El Gobierno Nacional, dentro de los noventa (90) días calendario siguientes a la expedición de esta ley reglamentará los criterios y procedimientos para el efecto.

Parágrafo 3°. Los planes de manejo de las unidades ambientales costeras, deberán establecer pautas generales para la conservación y restauración, manejo integrado y uso sostenible de ecosistemas de arrecifes de coral. Para tal fin, corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible de los departamentos costeros elaborar los planes de manejo costero de las Unidades Ambientales Costeras, en un término no mayor a dos (2) años contados a partir de la entrada en vigencia de esta ley, para lo cual, contarán con el apoyo técnico de los institutos de investigación. Los Planes deberán ser presentados al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para su aprobación mediante acto administrativo.

ARTÍCULO 208. AUTORIDAD AMBIENTAL MARINA DE LAS CORPORACIONES. Las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenibles de los departamentos costeros, ejercerán sus funciones de autoridad ambiental en las zonas marinas hasta el límite de las líneas de base recta establecidas en el Decreto 1436 de 1984, salvo las competencias que de manera privativa corresponden al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina -CORALINA-.

Parágrafo 1°. En los sectores en los cuales no se encuentran establecidas las líneas de base recta, la zona marina se fijará entre la línea de costa y hasta una línea paralela localizada a doce (12) millas náuticas de distancia mar adentro, en todos los casos la jurisdicción de la autoridad ambiental será aquella que corresponda a la mayor distancia a la línea de costa.

Parágrafo 2°. La línea de límite perpendicular a la línea de costa será establecida por el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, o quien haga sus veces,

con el apoyo del Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andrés - INDEMAR.

Parágrafo 3°. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces, y la Dirección General Marítima establecerán los criterios técnicos y administrativos para el otorgamiento de las concesiones, permisos y licencias sobre los bienes de uso público del dominio marino y costero de la Nación. Los criterios establecidos serán adoptados mediante acto administrativo expedido por la Dirección General Marítima y serán de obligatorio cumplimiento por los permisionarios, sean personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeros.

ARTÍCULO 209. SEGUIMIENTO AL TRANSPORTE DE CARBÓN. Las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, dentro de cuya jurisdicción se transporte carbón, deberán reportar semestralmente al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces, al Ministerio de Transporte y a la Comisión Nacional de Salud Ambiental (CONASA), las acciones realizadas en respuesta al cumplimiento de la normatividad existente en materia de transporte de carbón. El reporte deberá incluir los resultados de las acciones con la observancia de los planes de ordenamiento territorial en concordancia con la Ley 388 de 1997 y las recomendaciones de mejoramiento específicas para cada entidad y agente involucrado en esta actividad.

Parágrafo. Con base en dichos reportes, la autoridad ambiental competente impondrá las sanciones respectivas del caso, en el marco de la Ley 1333 de 2010 y dará traslado al Ministerio de Transporte para lo de su competencia.

ARTÍCULO 210. ADQUISICIÓN DE ÁREAS DE INTERÉS PARA ACUEDUCTOS MUNICIPALES. El artículo 111 de la Ley 99 de 1993 quedará así:

“ARTÍCULO 111. ADQUISICIÓN DE ÁREAS DE INTERÉS PARA ACUEDUCTOS MUNICIPALES Y REGIONALES. Declárense de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales.

Los departamentos y municipios dedicarán un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de dichas zonas o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales.

Los recursos de que trata el presente artículo, se destinarán prioritariamente a la adquisición y mantenimiento de las zonas.

Las autoridades ambientales definirán las áreas prioritarias a ser adquiridas con estos recursos o dónde se deben implementar los esquemas por pagos de servicios ambientales de acuerdo con la reglamentación que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expida para el efecto. Su administración corresponderá al respectivo distrito o municipio. Los municipios, distritos y departamentos garantizarán la inclusión de

los recursos dentro de sus planes de desarrollo y presupuestos anuales respectivos, individualizándose la partida destinada para tal fin.

Parágrafo 1°. Los proyectos de construcción y operación de distritos de riego deberán dedicar un porcentaje no inferior al 1% del valor de la obra a la adquisición de áreas estratégicas para la conservación de los recursos hídricos que los surten de agua. Para los distritos de riego que requieren licencia ambiental, aplicará lo contenido en el parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Institutos de Investigación Científica adscritos y vinculados, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, las Autoridades Ambientales de los Grandes Centros Urbanos y los establecimientos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002, podrán en el marco de sus competencias, efectuar los aportes técnicos, financieros y operativos requeridos para la consolidación del instrumento de pago por servicios ambientales y el desarrollo de proyectos derivados de este instrumento”.

ARTÍCULO 211. TASAS RETRIBUTIVAS Y COMPENSATORIAS. Modifíquese y adiciónense los siguientes párrafos al artículo 42 de la Ley 99 de 1993:

“Parágrafo 1°. Las tasas retributivas y compensatorias se aplicarán incluso a la contaminación causada por encima de los límites permisibles sin perjuicio de la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar. El cobro de esta tasa no implica bajo ninguna circunstancia la legalización del respectivo vertimiento”.

Parágrafo 2°. Los recursos provenientes del recaudo de las tasas retributivas se destinarán a proyectos de inversión en descontaminación y monitoreo de la calidad del recurso respectivo. Para cubrir los gastos de implementación y seguimiento de la tasa, la autoridad ambiental competente podrá utilizar hasta el 10% de los recursos recaudados.

Parágrafo 3°. Los recursos provenientes del recaudo de las tasas compensatorias se destinarán a la protección y renovación del recurso natural respectivo, teniendo en cuenta las directrices del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o quien haga sus veces. Para cubrir gastos de implementación y seguimiento de la tasa, la autoridad ambiental podrá utilizar hasta el diez por ciento (10%) de los recaudos”.

ARTÍCULO 212. DE LAS COMISIONES CONJUNTAS. Corresponde al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en su condición de ente rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables del país y coordinador del Sistema Nacional Ambiental (SINA), integrar y presidir las Comisiones Conjuntas de que trata el Parágrafo tercero del artículo 33 de la Ley 99 de 1993.

Parágrafo. Corresponde al Gobierno Nacional definir y reglamentar el mecanismo a través del cual se ejecutarán los recursos para la formulación e implementación de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas con Comisión Conjunta.

ARTÍCULO 213. SOLIDARIDAD EN LA FINANCIACIÓN DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN Y MANEJO DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS. Las autoridades ambientales competentes, las entidades territoriales y demás entidades del orden nacional, departamental o municipal, asentadas y con responsabilidades en la cuenca, podrán en el marco de sus competencias, suscribirse a los convenios para la ejecución de proyectos de financiación por fuera de los límites jurisdiccionales.

ARTÍCULO 214. COMPETENCIAS DE LOS GRANDES CENTROS URBANOS Y LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS AMBIENTALES. Los Grandes Centros Urbanos previstos en el artículo 66 de la Ley 99 de 1993 y los establecimientos públicos que desempeñan funciones ambientales en los Distritos de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena, ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible en lo que respecta a la protección y conservación del medio ambiente, con excepción de la elaboración de los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas.

En relación con la gestión integral del recurso hídrico, los grandes centros urbanos y los establecimientos públicos ambientales a que hace referencia el presente artículo, ejercerán sus competencias sobre los cuerpos de agua que sean afluentes de los ríos principales de las subzonas hidrográficas que atraviesan el perímetro urbano y/o desemboquen en el medio marino, así como en los humedales y acuíferos ubicados en su jurisdicción.

Parágrafo. Los ríos principales de las subzonas hidrográficas a los que hace referencia el presente artículo, corresponden a los definidos en el mapa de zonificación hidrográfica de Colombia elaborado por el IDEAM.

ARTÍCULO 215. COMPETENCIA DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES Y DE DESARROLLO SOSTENIBLE, DE LOS GRANDES CENTROS URBANOS Y DE LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS AMBIENTALES EN GESTIÓN INTEGRAL DEL RECURSO HÍDRICO. La Gestión Integral del Recurso Hídrico - GIRH en relación con las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, los grandes centros urbanos y los Establecimientos Públicos Ambientales implica en su área de jurisdicción:

- a. El ordenamiento del recurso hídrico, el establecimiento por rigor subsidiario, de normas de calidad para el uso del agua y los límites permisibles para la descarga de vertimientos;
- b. El otorgamiento de concesiones de aguas, la reglamentación de los usos del agua, el otorgamiento de los permisos de vertimiento y la reglamentación de los vertimientos;
- c. Fijar y recaudar conforme a la ley, las tasas, contribuciones y multas por concepto del uso y aprovechamiento del recurso hídrico;
- d. La evaluación, control y seguimiento ambiental de la calidad del recurso hídrico, de los usos del agua y de los vertimientos;

- e. La imposición y ejecución de las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley;
- f. La formulación, ejecución y cofinanciación de programas y proyectos de recuperación, restauración, rehabilitación y conservación del recurso hídrico y de los ecosistemas que intervienen en su regulación;
- g. Formulación y ejecución de los proyectos de cultura del agua;
- h. Requerimiento y seguimiento a los Planes de Uso Eficiente y Ahorro del Agua;
- i. Las demás que en este marco establezca el Gobierno Nacional.

Parágrafo. Además de las anteriores, en el marco de sus competencias, corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible la formulación de los Planes de Ordenación y Manejo de las Cuencas Hidrográficas conforme a los criterios establecidos por el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces.

ARTÍCULO 216. TASAS POR UTILIZACIÓN DE AGUA. Adiciónese los siguientes párrafos al artículo 43 de la Ley 99 de 1993.

“Parágrafo 1°. Todo proyecto que requiera licencia ambiental y que involucre en su ejecución el uso del agua, tomada directamente de fuentes naturales, bien sea para consumo humano, recreación, riego o cualquier otra actividad, deberá destinar no menos del 1% del total de la inversión para la recuperación, preservación, conservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica. El beneficiario de la licencia ambiental deberá invertir estos recursos en las obras y acciones de recuperación, preservación y conservación de la respectiva cuenca hidrográfica, de acuerdo con la reglamentación vigente en la materia.

Parágrafo 2°. Los recursos provenientes del recaudo de las tasas por utilización de agua, se destinarán de la siguiente manera:

- a. En las cuencas con Plan de Ordenamiento y Manejo Adoptado, se destinarán exclusivamente a las actividades de protección, recuperación y monitoreo del recurso hídrico definidas en el mismo;
- b. En las cuencas declaradas en ordenación, se destinarán a la elaboración del Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca;
- c. En ausencia de las condiciones establecidas en los literales a) y b), se destinarán a actividades de protección y recuperación del recurso hídrico definidos en los instrumentos de planificación de la autoridad ambiental competente y teniendo en cuenta las directrices del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o quien haga sus veces.

Para cubrir gastos de implementación, monitoreo y seguimiento; la autoridad ambiental podrá utilizar hasta el diez por ciento (10%) de los recaudos.

Los recursos provenientes de la aplicación del párrafo 1° del artículo 43 de la Ley 99 de 1993, se destinarán a la protección y recuperación del recurso hídrico, de conformidad con el respectivo Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca o en la formulación y adopción del Plan.

Parágrafo 3°. La tasa por utilización de aguas se cobrará a todos los usuarios del recurso hídrico, excluyendo a los que utilizan el agua por ministerio de ley, pero incluyendo aquellos que no cuentan con la concesión de aguas, sin perjuicio de la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar y sin que implique bajo ninguna circunstancia su legalización”.

ARTÍCULO 217. FORMULACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO. El Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático será coordinado por el Departamento Nacional de Planeación con el apoyo del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces.

Las entidades públicas del orden nacional deberán incorporar en sus Planes Sectoriales una estrategia de adaptación al Cambio Climático conforme a la metodología definida por el DNP, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el IDEAM y revisado por los mismos previo a la autorización final por parte del CONPES. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, deberá apoyar a las entidades de orden territorial que así lo requieran, a desarrollar sus planes territoriales de adaptación.

ARTÍCULO 218. INVENTARIO NACIONAL DE ASENTAMIENTOS EN RIESGO DE DESASTRES. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o quien haga sus veces en un plazo no mayor a 18 meses, desarrollará una metodología para que los municipios y distritos del país, atendiendo las obligaciones establecidas en el artículo 56 de la Ley 9ª de 1989 y el artículo 5° de la Ley 2ª de 1991 recojan y suministren al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o quien haga sus veces, la información necesaria para conformar el Inventario Nacional de Asentamientos en riesgo de desastres. El suministro de información por parte de los municipios constituye un deber para los servidores públicos en los términos del artículo 34 del Código Disciplinario Único, Ley 734 de 2002.

ARTÍCULO 219. Las zonas declaradas como de alto riesgo no mitigable ante la amenaza Volcánica del Galeras, es decir, para los predios localizados en zona de amenaza volcánica alta, identificados en el plan de ordenamiento territorial y en los instrumentos que lo desarrollen y complementen, y que el Gobierno Nacional pretenda adquirir para salvaguardar los derechos fundamentales, serán objeto de procedibilidad para la aplicación de la Ley 1182 de 2008, en relación con el saneamiento de la titulación.

ARTÍCULO 220. REDUCCIÓN DE LA VULNERABILIDAD FISCAL DEL ESTADO FRENTE A DESASTRES. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público diseñará una estrategia para el aseguramiento ante riesgos de desastres de origen natural y/o antrópico no intencional. Dicha estrategia estará orientada a la reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado.

Parágrafo. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá, con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación gestionar, adquirir y/o celebrar con entidades nacionales y/o extranjeras los instrumentos y/o contratos que permitan el aseguramiento y/o cubrimiento de dichos eventos.

ARTÍCULO 221. FINANCIACIÓN DE PROYECTOS DE RECONSTRUCCIÓN. Para garantizar la no generación o reproducción de las condiciones de riesgo de desastre, el Gobierno Nacional podrá condicionar la asignación de recursos para procesos de reconstrucción en los municipios afectados por desastres naturales, a la revisión excepcional de los Planes de Ordenamiento Territorial, de acuerdo con el artículo 5° del Decreto 4002 de 2004.

ARTÍCULO 222. TRANSFERENCIAS DEL SECTOR ELÉCTRICO. El artículo 45 de la Ley 99 de 1993 quedará así:

“ARTÍCULO 45. Las empresas generadoras de energía hidroeléctrica cuya potencia nominal instalada total supere los 10.000 kilovatios, transferirán el 6% de las ventas brutas de energía por generación propia de acuerdo con la tarifa que para ventas en bloque señale la Comisión de Regulación Energética, de la manera siguiente:

1. El 3% para las Corporaciones Autónomas Regionales que tengan jurisdicción en el área donde se encuentra localizada la cuenca hidrográfica y del área de influencia del proyecto.
2. El 3% para los municipios y distritos localizado en la cuenca hidrográfica, distribuidos de la siguiente manera:
 - a. El 1.5% para los municipios y distritos de la cuenca hidrográfica que surte el embalse, distintos a las que trata el literal siguiente;
 - b. El 1.5% para los municipios y distritos donde se encuentran en el embalse;
 - c. Cuando los municipios y distritos en donde se encuentren instaladas las plantas hidroeléctricas, no sean parte de la cuenca o del embalse, recibirán el 0.2%, el cual se descontará por partes iguales de los porcentajes de que tratan los literales a) y b) anteriores.

Cuando los municipios y distritos sean a la vez cuenca y embalse participarán proporcionalmente en las transferencias de que hablan los literales a) y b) del numeral segundo del presente artículo.

3. En el caso de centrales térmicas la transferencia de que trata el presente artículo será del 4% que se distribuirá así:
 - a. 2.5% para la Corporación Autónoma Regional para la protección del medio ambiente del área donde está ubicada la planta.
 - b. 1.5% para el municipio donde está situada la planta generadora.

Estos recursos deberán ser utilizados por el municipio, en al menos un 50% a partir del año 2012, en proyectos de agua potable, saneamiento básico y mejoramiento ambiental.

Parágrafo 1°. De los recursos de que habla este artículo, solo se podrá destinar hasta el 10% para gastos de funcionamiento.

Parágrafo 2°. Se entiende por saneamiento básico y mejoramiento ambiental la ejecución de obras de acueductos urbanos y rurales, alcantarillados, tratamientos de aguas y manejo y disposición de desechos líquidos y sólidos.

Parágrafo 3°. En la transferencia a que hace relación este artículo está comprendido el pago por parte del sector hidroenergético, de la tasa por utilización de aguas de que habla el artículo 43.

ARTÍCULO 223. DEL ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL. Modifícase el artículo 57 de la Ley 99 de 1993, así:

“ARTÍCULO 57. DEL ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL. Se entiende por Estudio de Impacto Ambiental, el conjunto de la información que deberá presentar ante la autoridad ambiental competente el peticionario de una licencia ambiental.

El Estudio de Impacto Ambiental contendrá información sobre la localización del proyecto, y los elementos abióticos, bióticos, y socioeconómicos del medio que puedan sufrir deterioro por la respectiva obra o actividad, para cuya ejecución se pide la licencia, y la evaluación de los impactos que puedan producirse. Además, incluirá el diseño de los planes de prevención, mitigación, corrección y compensación de impactos y el plan de manejo ambiental de la obra o actividad.

La autoridad ambiental competente, para otorgar la licencia ambiental, fijará los términos de referencia de los estudios de impacto ambiental en un término que no podrá exceder de treinta (30) días hábiles contados a partir de la solicitud por parte del interesado”.

ARTÍCULO 224. DEL PROCEDIMIENTO PARA OTORGAMIENTO DE LICENCIAS AMBIENTALES. Modifíquese el artículo 58 de la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 58. DEL PROCEDIMIENTO PARA OTORGAMIENTO DE LICENCIAS AMBIENTALES. El interesado en el otorgamiento de una licencia ambiental presentará ante la autoridad ambiental competente la solicitud acompañada del estudio de impacto ambiental correspondiente para su evaluación. La autoridad competente dispondrá de treinta (30) días hábiles para solicitar al interesado información adicional en caso de requerirse. Allegada la información requerida, la autoridad ambiental dispondrá de diez (10) días hábiles adicionales para solicitar a otras entidades o autoridades los conceptos técnicos o informaciones pertinentes, que deberán serle remitidos en un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de

Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o quien haga sus veces, dispondrá hasta noventa (90) días hábiles para decidir sobre la licencia ambiental, contados a partir del acto administrativo de trámite que reconozca que ha sido reunida toda la información requerida, según el procedimiento previsto en este artículo.

Parágrafo 1°. En caso de que el procedimiento se demore más de los noventa (90) días hábiles establecido en este artículo contados a partir del acto administrativo de trámite que reconozca que ha sido reunida toda la información requerida, se convocará a un comité quien en un plazo menor a diez (10) días hábiles establecerá un plan de acción obligatorio para que en un plazo menor a treinta (30) días hábiles la autoridad ambiental esté en posibilidad de decidir sobre la licencia ambiental.

El Comité estará integrado por:

- a. El Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o quien haga sus veces, o su delegado.
- b. El Director del Departamento Nacional de Planeación, o su delegado.
- c. El Ministro cabeza del sector al que corresponde el proyecto del caso, o su delegado.

Parágrafo 2°. El comité podrá invitar a las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos o los Establecimientos Públicos Ambientales de la respectiva jurisdicción a participar con voz y sin voto en el Comité.

Parágrafo 3°. Contra las decisiones del comité no procede ningún recurso administrativo.

Parágrafo 4°. Para todos los efectos de este artículo se entiende que la cabeza del sector al que corresponda el proyecto del caso, o su delegado, desempeña función administrativa”.

ARTÍCULO 225. DE LA CALIDAD DE LOS ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL, DIAGNÓSTICOS AMBIENTALES DE ALTERNATIVAS Y PLANES DE MANEJO AMBIENTAL. El Gobierno Nacional, con el fin de garantizar la calidad de la información aportada en procesos de licenciamiento ambiental, establecerá las condiciones y requisitos para las personas naturales o jurídicas que elaboran estudios de impacto ambiental, diagnósticos ambientales de alternativas y planes de manejo ambiental que se presenten ante la autoridad ambiental estén debidamente certificadas de acuerdo al procedimiento que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o quien haga sus veces, establezca.

ARTÍCULO 226. En desarrollo del interés público, colectivo, social y de conveniencia nacional de mejorar la calidad de vida y garantizar el derecho constitucional al goce de un ambiente sano, mediante el análisis de medidas que minimicen el impacto ambiental negativo y sin que las mismas generen impacto fiscal, el Gobierno Nacional y sus diferentes entidades podrán estudiar alternativas costo eficientes y probadas tecnoló-

gicamente que reduzcan las emisiones de material particulado, óxidos de nitrógeno y demás contaminantes.

ARTÍCULO 227. OBLIGATORIEDAD DE SUMINISTRO DE INFORMACIÓN. Para el desarrollo de los planes, programas y proyectos incluidos en el presente Plan y en general para el ejercicio de las funciones públicas, las entidades públicas y los particulares que ejerzan funciones públicas pondrán a disposición de las demás entidades públicas, bases de datos de acceso permanente y gratuito, con la información que producen y administran. Las entidades productoras y usuarias de la información deben garantizar la observancia de las limitaciones de acceso y uso referidas al derecho de habeas data, privacidad, reserva estadística, los asuntos de defensa y seguridad nacional, y en general, todos aquellos temas a los que la ley les haya otorgado el carácter de reserva.

La obligación a la que se refiere el presente artículo constituye un deber para los servidores públicos en los términos del artículo 34 del Código Disciplinario Único, Ley 734 de 2002.

Parágrafo 1°. El acceso a las bases de datos y la utilización de su información serán gratuitos. Las entidades y los particulares que ejerzan funciones públicas sólo tendrán derecho a cobrar por el acceso a los datos y a las bases de datos que administren, los costos asociados a su reproducción. Las entidades públicas no serán sujetos pasivos de la tasa a la que se refiere la Ley 1163 de 2007, con cargo al Presupuesto General de la Nación se atenderá el costo que generen el sostenimiento y acceso a los datos y bases de datos.

Respecto de los términos para la entrega de la información, deberán dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, o la norma que lo modifique, sustituya o derogue.

Parágrafo 2°. En el evento en que las entidades estatales o los particulares que ejerzan funciones públicas requieran procesamientos o filtros especiales adicionales a la información publicada en las bases de datos, la entidad que la administra o produce podrá cobrar dichos servicios mediante contrato o convenio.

En los términos señalados en el presente artículo y para el reconocimiento de derechos pensionales y el cumplimiento de la labor de fiscalización de competencia de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-, esta tendrá acceso a la información alfanumérica y biográfica que administra la Registraduría Nacional del Estado Civil, así como a la tributaria de que trata el artículo 574 y el Capítulo III del Título II del Libro V del Estatuto Tributario que administra la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

La UGPP podrá reportar los hallazgos a las Administradoras del Sistema de Protección Social, para los fines de la determinación, liquidación y cobro por parte de las administradoras del Sistema de Protección Social en relación con las contribuciones de la

protección social de su competencia, garantizando en todo caso, el mantenimiento de la reserva de la información a que haya lugar.

Parágrafo 3°. El Gobierno Nacional debe garantizar mediante la implementación de sistemas de gestión para la seguridad de la información que el acceso a las bases de datos y a la utilización de la información sea seguro y confiable para no permitir el uso indebido de ella.

Parágrafo 4°. Los Departamentos y el Distrito Capital estarán obligados a integrarse al Sistema Único Nacional de Información y Rastreo, que para la identificación y trazabilidad de productos tenga en cuenta las especificidades de cada uno, y a suministrar la información que este requiera. Este sistema se establecerá para obtener toda la información correspondiente a la importación, producción, distribución, consumo y exportación de los bienes sujetos al impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, de cerveza, sifones, refajos y mezclas y de cigarrillos y tabaco elaborado.

El Sistema Único Nacional de Información y Rastreo será administrado por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y deberá entrar a operar dentro del año siguiente a la expedición de la presente ley. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

CAPÍTULO 6

Soportes transversales de la prosperidad democrática

6.1 BUEN GOBIERNO

ARTÍCULO 228. HERRAMIENTAS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS.

El seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo se realizará a través del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados – Sinergia– diseñado con el objeto de realizar un seguimiento a la gestión de las entidades del gobierno y realizar una evaluación efectiva de los resultados e impactos de las políticas públicas, en cumplimiento de los objetivos de desarrollo del país, el cual comprende al Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno –SISMEG–, concentrado en el seguimiento continuo del desempeño de las entidades públicas y que es insumo para la toma de acciones correctivas en aras de alcanzar los objetivos del PND; y el Sistema Nacional de Evaluaciones –SISDEVAL– concentrado en las valoración de las intervenciones del Estado y que sirven de insumo para los procesos de diseño y ajuste de las políticas y de la asignación de recursos públicos.

ARTÍCULO 229. REPORTES DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y RESULTADOS.

El Departamento Nacional de Planeación producirá informes periódicos sobre el comportamiento del Plan Nacional de Desarrollo acordes con los establecidos en la Ley 152 de 1994, para revisión y discusión del gobierno, las entidades de control y la ciudadanía en general.

Los productos serán:

- a. Informe anual sobre el balance del Plan Nacional de Desarrollo para ser presentado al CONPES a más tardar el 30 de abril de cada año, el cual contendrá como mínimo: el balance de los indicadores de seguimiento al plan a 31 de diciembre del año anterior, el balance de las evaluaciones de política pública adelantados en el año anterior, y la propuesta de agenda de evaluaciones de política para el año. Este informe se le presentará al Consejo Nacional de Planeación;
- b. Informe al Congreso sobre el balance del Plan Nacional de Desarrollo para ser presentado en la instalación de las sesiones ordinarias del Congreso el 20 de julio de cada año, el cual contendrá el balance del Plan Nacional de Desarrollo entre el 1° de junio del año anterior y el 30 de mayo del año en que se presente.

ARTÍCULO 230. GOBIERNO EN LÍNEA COMO ESTRATEGIA DE BUEN GOBIERNO. Todas las entidades de la administración pública deberán adelantar las acciones señaladas por el Gobierno Nacional a través del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para la estrategia de Gobierno en Línea.

Esta estrategia liderada por el Programa Gobierno en Línea contemplará como acciones prioritarias el cumplimiento de los criterios establecidos al respecto, así como, las acciones para implementar la política de cero papel, estimular el desarrollo de servicios en línea del Gobierno por parte de terceros basados en datos públicos, la ampliación de la oferta de canales aprovechando tecnologías con altos niveles de penetración como telefonía móvil y televisión digital terrestre, la prestación de trámites y servicios en línea y el fomento a la participación y la democracia por medios electrónicos.

El Gobierno implementará mecanismos que permitan un monitoreo permanente sobre el uso, calidad, nivel de satisfacción e impacto de estas acciones.

ARTÍCULO 231. PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL CAPITAL SOCIAL. El Gobierno Nacional promoverá, mediante mecanismos interinstitucionales, una Agenda Nacional de Participación Ciudadana. Dicha Agenda, abordará líneas de acción que permitan a) fortalecer el Sistema Nacional de Planeación, b) apoyar experiencias de planeación y presupuestación participativa, c) adecuar la oferta Institucional de mecanismos, canales e instancias de participación ciudadana, d) fortalecer expresiones asociativas de la sociedad civil, e) implementar estrategias para el desarrollo de la cultura ciudadana y, f) desarrollar un sistema de información y gestión del conocimiento sobre temas afines.

Para el desarrollo de estas acciones, el Gobierno convocará el concurso de la cooperación internacional y la empresa privada. Adicionalmente, adelantará debates amplios a nivel nacional y local sobre dichos temas con la concurrencia de la ciudadanía y sus formas organizativas, y promoverá los desarrollos y ajustes normativos a que haya lugar.

ARTÍCULO 232. RACIONALIZACIÓN DE TRÁMITES Y PROCEDIMIENTOS AL INTERIOR DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS. Los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del Orden

Nacional y Territorial, procederán a identificar, racionalizar y simplificar los procesos, procedimientos, trámites y servicios internos, con el propósito de eliminar duplicidad de funciones y barreras que impidan la oportuna, eficiente y eficaz prestación del servicio en la gestión de las organizaciones.

Para el efecto las entidades y organismos deberán utilizar tecnologías de información y comunicaciones e identificar qué procesos se pueden adelantar a través de mecanismos de servicios compartidos entre entidades, que logren economías de escala y sinergia en aspectos como la tecnología, la contratación, el archivo y las compras, entre otros. En el corto plazo los organismos y entidades deben prestar sus servicios a través de medios electrónicos, que permitan la reducción en la utilización de papel.

Los organismos y entidades del orden nacional deberán definir una meta relacionada con la racionalización de trámites internos con su correspondiente indicador en el Sistema de Seguimiento a Metas SISMEG y prever su incorporación en el Plan de Desarrollo Administrativo Sectorial e institucional. Las autoridades del orden Departamental, Distrital y Municipal deberán reportar al Departamento Administrativo de la Función Pública, a través del Sistema Único de Información de Trámites -SUIT- los procesos, procedimientos, trámites y servicios racionalizados.

ARTÍCULO 233. CRITERIOS PARA LA ESTRUCTURACIÓN DE PROYECTOS PÚBLICO PRIVADOS. Las entidades públicas que estructuren proyectos que involucren esquemas de asociaciones público privadas deberán dar cumplimiento a la reglamentación que para el efecto expidan el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación.

ARTÍCULO 234. SERVICIO AL CIUDADANO. Con el objeto de mejorar la oportunidad, accesibilidad y eficacia de los servicios que provee la Administración Pública al ciudadano, las entidades públicas conformarán equipos de trabajo de servidores calificados y certificados para la atención a la ciudadanía, proveerán la infraestructura adecuada y suficiente para garantizar una interacción oportuna y de calidad con los ciudadanos y racionalizarán y optimizarán los procedimientos de atención en los diferentes canales de servicio.

El Gobierno Nacional expedirá los reglamentos técnicos para dar aplicación a lo dispuesto en el presente artículo.

Parágrafo. En todo caso y para asegurar la independencia de la evaluación, las entidades públicas podrán certificarse en la norma técnica adoptada con base en la Ley 872 de 2003, con cualquier organismo de certificación acreditado en dicha norma técnica, por el Organismo Nacional de Acreditación del Sistema Nacional de Calidad.

ARTÍCULO 235. DEFENSA DEL ESTADO. Con el objetivo de fortalecer la estrategia del Estado para prevenir y atender de manera oportuna, óptima y eficiente su defensa en controversias internacionales de inversión, deberán programarse dentro del Presupuesto

General de la Nación los recursos correspondientes a los gastos, honorarios y demás erogaciones relacionadas con dichas controversias internacionales.

Toda información que tenga como objeto el estudio de una controversia, el diseño y presentación de la defensa del Estado en una controversia internacional de inversión, tendrá carácter reservado o confidencial.

ARTÍCULO 236. INVENTARIO DE PROCESOS. El artículo 25 del Decreto-ley 254 de 2000 quedará así:

“ARTÍCULO 25. Inventario de procesos judiciales y reclamaciones de carácter laboral y contractual. El liquidador de la entidad deberá presentar al Ministerio del Interior y de Justicia, dentro de los tres (3) meses después de su posesión, un inventario de todos los procesos judiciales y demás reclamaciones en las cuales sea parte la entidad, el cual deberá contener la información que establezca el Ministerio del Interior y de Justicia.

Parágrafo 1º. El archivo de procesos y de reclamaciones y sus soportes correspondientes, será entregado en los casos en los que no sea procedente la constitución de un patrimonio autónomo de remanentes, al Ministerio o Departamento Administrativo al cual se encontraba adscrita o vinculada la entidad objeto de liquidación, mientras que en aquellas situaciones en las que dichos patrimonios deban constituirse, los archivos permanecerán en los mismos hasta su disolución y posteriormente serán entregados al Ministerio o Departamento Administrativo al cual se encontraba adscrita o vinculada la entidad objeto de liquidación. En ambos casos los archivos deberán estar debidamente inventariados de acuerdo con los parámetros establecidos por el Archivo General de la Nación, conjuntamente con una base de datos que permita la identificación adecuada.

Parágrafo 2º. Con el propósito de garantizar la adecuada defensa del Estado, el liquidador de la entidad, como representante legal de la misma, continuará atendiendo, dentro del proceso de liquidación y hasta tanto se efectúe la entrega de los inventarios, conforme a lo previsto en el presente decreto, los procesos judiciales y demás reclamaciones en curso o los que llegaren a iniciarse dentro de dicho término”.

ARTÍCULO 237. AVALÚO DE BIENES. El artículo 28 del Decreto-ley 254 de 2000 quedará así:

“Artículo 28. Avalúo de bienes. Simultáneamente con la elaboración de los inventarios, el liquidador realizará el avalúo de los bienes de propiedad de la entidad, sujetándose a las siguientes reglas:

1. Bienes inmuebles. El avalúo de los bienes inmuebles se regirá por las disposiciones legales sobre la materia.
2. Bienes muebles. El avalúo de los bienes muebles se practicará por peritos evaluadores, designados por el liquidador. Con el fin de garantizarle a los acreedores una adecuada participación, el liquidador informará a los acreedores reconocidos en

el proceso, la designación de los peritos, para que estos dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la designación, presenten las objeciones a la misma, las cuales deberán ser resueltas por el liquidador dentro de los diez (10) días siguientes al vencimiento del plazo para presentar las objeciones.

3. Copia del avalúo de los bienes será remitida a la Contraloría General de la República, con el fin de que se ejerza el control fiscal sobre el mismo”.

ARTÍCULO 238. MOVILIZACIÓN DE ACTIVOS. A partir de la expedición de la presente ley, las entidades públicas del orden nacional con excepción de las entidades financieras de carácter estatal, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las Sociedades de Economía Mixta y las entidades en liquidación, tendrán un plazo de seis (6) meses para ceder la cartera con más de ciento ochenta (180) días de vencida, al Colector de Activos Públicos -CISA para que este las gestione. La cesión se hará mediante contrato interadministrativo en las condiciones que fije el modelo de valoración que defina el Gobierno Nacional. La cartera de naturaleza coactiva y la que no esté vencida, podrá ser entregada en administración a CISA.

Dentro del mismo plazo, las entidades a que se refiere el inciso anterior, transferirán a CISA, a título gratuito y mediante acto administrativo, los inmuebles de su propiedad que se encuentren saneados y que no requieran para el ejercicio de sus funciones, incluidos aquellos que por acto público o privado sean sujetos de una destinación específica y que no estén cumpliendo con tal destinación, para que CISA los transfiera a título gratuito a otras entidades públicas o los comercialice. El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones bajo las cuales CISA podrá reasignar los bienes inmuebles que reciba a título gratuito, señalando los criterios que debe cumplir la solicitud de la entidad que los requiera.

Los recursos derivados de la enajenación de dichos inmuebles, una vez deducidos los costos de comisiones y gastos administrativos o de operación, serán girados por CISA directamente a la Dirección de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Aquellos inmuebles no saneados de propiedad de las entidades a que se refiere el presente artículo, que sean susceptibles de ser enajenados, serán comercializados o administrados a través de CISA mediante contrato interadministrativo.

Parágrafo 1º. Vencido el plazo establecido en este artículo, las entidades públicas que se encuentran obligadas en virtud de lo aquí ordenado, deberán ceder o transferir a CISA para su comercialización los inmuebles que no requieran para el ejercicio de sus funciones, dentro del año siguiente al que lo reciban. En el caso de las carteras, la cesión se deberá cumplir a los ciento ochenta (180) días de vencida.

Parágrafo 2º. La forma, los plazos para el traslado de los recursos que genere la gestión de los activos a que se refiere el presente artículo, las condiciones para determinar los casos en que un activo no es requerido por una entidad para el ejercicio de sus funcio-

nes, el valor de las comisiones para la administración y/o comercialización y el modelo de valoración serán reglamentados por el Gobierno Nacional.

Parágrafo 3°. El registro de la transferencia de los inmuebles entre las entidades públicas y CISA, estará exento de los gastos asociados a dicho acto.

Parágrafo 4°. Igualmente, serán transferidos a CISA aquellos activos que habiendo sido propiedad de Entidades Públicas del orden Nacional sometidas a procesos de liquidación ya concluidos y que encontrándose en Patrimonios Autónomos de Remanentes, no hayan sido enajenados, a pesar de haber sido esta la finalidad de su entrega al Patrimonio Autónomo correspondiente.

El producto de la enajenación de estos activos una vez descontadas la comisión y los gastos administrativos del Colector de Activos, será entregado al Patrimonio Autónomo respectivo, para los efectos previstos en los correspondientes contratos de Fiducia.

Parágrafo 5°. Se exceptúa de la aplicación de este artículo, la cartera proveniente de las operaciones de crédito público celebradas por la Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de la Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales.

ARTÍCULO 239. ARANCEL JUDICIAL. Adiciónese un tercer inciso al artículo 4° de la Ley 1394 de 2010:

“Tampoco podrá cobrarse el arancel de que trata la presente ley al Colector de Activos Públicos - CISA, cuando este intervenga como titular en procesos judiciales”.

ARTÍCULO 240. SISTEMA ADMINISTRATIVO CONTABLE. En desarrollo de los principios de transparencia, eficiencia, eficacia, participación, publicidad, seguridad jurídica e igualdad, el Gobierno Nacional establecerá un sistema de coordinación institucional que persiga el logro de los objetivos de la Ley 1314 de 2009 de expedir normas contables, de información financiera y de aseguramiento de la información que conformen un sistema único y homogéneo de alta calidad dirigido hacia la convergencia con estándares internacionales de aceptación mundial.

El desarrollo de este sistema tendrá en cuenta los roles de cada una de las autoridades que participen en la creación de normas de contabilidad, información financiera y aseguramiento de la información según el esquema fijado en las Leyes 298 de 1996 y 1314 de 2009 que distingue entre autoridades de regulación, supervisión y normalización técnica.

En concordancia con el artículo 16 de la Ley 1314 de 2009, las entidades que hayan adelantando o estén adelantando procesos de convergencia con normas internacionales de contabilidad, de información financiera y de aseguramiento de la información no podrán exigir su aplicación hasta tanto el Consejo Técnico de la Contaduría Pública las revise, para asegurar su concordancia con las normas expedidas por el Ministerio de

Hacienda y Crédito Público y de Comercio Industria y Turismo a las que hace referencia la Ley 1314 de 2009.

ARTÍCULO 241. Se autoriza al Gobierno Nacional para que expida reglamentación en la que los docentes y directivos docentes que fueron vinculados al servicio educativo con posterioridad al 1° de enero de 1990 y se encuentren afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio, puedan trasladarse voluntariamente al Fondo Nacional de Ahorro, en los términos de la Ley 432 de 1998.

ARTÍCULO 242. DEPURACIÓN DE DERECHOS. Conforme a los principios que regulan la Administración Pública contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política, las entidades del orden nacional que tengan registrados derechos a favor del Tesoro Público podrán fenecer las obligaciones de pago registradas a cargo de las entidades del sector central de los niveles nacional y territorial, con corte a 31 diciembre de 2010, dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley.

Igualmente, la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público – procederá con el fenecimiento de las obligaciones de pago en virtud de créditos de presupuesto y/o acuerdos de pago suscritos con entidades estatales deudoras, una vez se verifique la culminación del proceso liquidatorio de la entidad estatal deudora y que el mismo haya ocurrido con anterioridad a la fecha de expedición de la presente ley.

El fenecimiento tendrá lugar cuando se cumpla alguna de las siguientes condiciones:

- a. Derechos respecto de los cuales no es posible ejercer su cobro, por cuanto opera alguna causal relacionada con su extinción, según sea el caso;
- b. Derechos que carecen de documentos soporte idóneos a través de los cuales se puedan adelantar los procedimientos pertinentes para obtener su cobro;
- c. Cuando evaluada y establecida la relación costo beneficio resulte más oneroso adelantar el proceso de cobro.

En virtud de este artículo, las entidades deudoras sólo podrán retirar las obligaciones a su cargo, una vez sea informada por la entidad acreedora respecto del fenecimiento de las mismas.

Parágrafo. La Contaduría General de la Nación fijará el procedimiento para el registro contable de las operaciones que se deriven de la aplicación de este artículo.

ARTÍCULO 243. PROTECCIÓN CONTRA PRÁCTICAS CORRUPTAS EN EL RECONOCIMIENTO DE PENSIONES. Cuando cualquier entidad estatal que tenga a su cargo el reconocimiento de pensiones tenga indicios de que tales prestaciones han sido reconocidas con fundamento en documentos falsos, presiones indebidas, inducción a error a la administración o cualquier otra práctica corrupta, la entidad iniciará de oficio una actuación administrativa tendiente a definir los supuestos fácticos y jurídicos de la prestación y la existencia de

la presunta irregularidad. Si como resultado de la actuación se verifica la irregularidad total o parcial del reconocimiento, la administración procederá a revocar o modificar el acto sin consentimiento del particular.

Con el objeto de apoyar la gestión de las entidades territoriales en estos procesos de depuración del pasivo pensional, se podrán financiar con los recursos del FONPET y dentro de los límites previstos en el artículo 23 de esta ley, mecanismo de identificación de los pasivos pensionales irregulares de las entidades territoriales en el marco del Programa de Historias Laborales y Pasivos Pensionales, con el fin de que dichas entidades puedan proceder a realizar las acciones que correspondan incluyendo aquellas de que trata la Ley 797 de 2003, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

ARTÍCULO 244. LICENCIAS DE CONDUCCIÓN. El párrafo 1º del artículo 17 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 4º de la Ley 1383 de 2010, quedará así:

“Parágrafo 1º. Quien actualmente sea titular de una licencia de conducción, que no cumpla con las condiciones técnicas establecidas en el presente Artículo y en la reglamentación que para tal efecto expida el Ministerio de Transporte, deberá sustituirla en un término de cuarenta y ocho (48) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, de conformidad con lo previsto por el artículo 15 de la Ley 1005 de 2006. Para tal efecto, deberá presentar paz y salvo por infracciones de tránsito. Por razones de seguridad vial, las personas que tengan licencias con más de 5 años de expedición, deberán realizarse los respectivos exámenes médicos”.

ARTÍCULO 245. SANEAMIENTOS POR MOTIVOS DE UTILIDAD PÚBLICA. La adquisición de inmuebles por los motivos de utilidad pública e interés social consagrados en las leyes, gozará del saneamiento automático en favor de la entidad pública, respecto a su titulación y tradición, frente a aquellos posibles vicios en los títulos que aparezcan durante el proceso de adquisición o con posterioridad al mismo. Dichos vicios originan por ministerio de la ley meras acciones indemnizatorias que podrán dirigirse contra cualquiera de los titulares inscritos en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria diferentes a la entidad pública adquirente.

ARTÍCULO 246. AVALÚOS EN PROCESOS DE ADQUISICIÓN DE INMUEBLES. El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones para determinar el valor del precio de adquisición o precio indemnizatorio que se reconocerá a los propietarios en los procesos de enajenación voluntaria y expropiación judicial y administrativa, teniendo en cuenta la localización, las condiciones físicas y jurídicas y la destinación económica de los inmuebles, de conformidad con el régimen de facultades urbanísticas aplicable a las diferentes clases y categorías de suelo que trata el Capítulo IV de la Ley 388 de 1997.

En el avalúo que se practique no se tendrán en cuenta las mejoras efectuadas con posterioridad a la fecha de la notificación de la oferta de compra.

En la determinación del precio de adquisición o precio indemnizatorio se tendrá en cuenta el mayor valor o plusvalía generada por el anuncio del proyecto, el cual será descontado del precio de oferta, según lo que establece el parágrafo 1° del artículo 61 de la Ley 388 de 1997.

Parágrafo. Los peritajes practicados dentro de los procesos de expropiación judicial o administrativa deberán partir del avalúo practicado con fundamento en la reglamentación vigente del Gobierno Nacional o aquella que la sustituya de conformidad con lo previsto en este artículo, así como en las normas metodológicas adoptadas por el IGAC para su desarrollo.

En todo caso, el valor indemnizatorio deberá fundamentarse en los perjuicios alegados y probados por quien solicita el resarcimiento.

En caso de preverse el pago de compensaciones dentro de planes de gestión social, estas sumas se considerarán excluyentes con el valor indemnizatorio que en sede administrativa o judicial se llegare a pagar, y de haber ocurrido el pago deberá procederse al descuento.

ARTÍCULO 247. FORTALECIMIENTO DEL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES DE LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS. En la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios seguirá funcionando el Fondo Empresarial creado por la Ley 812 de 2003 a través de un patrimonio autónomo.

Este Fondo podrá financiar a las empresas en toma de posesión con fines liquidatorios -Etapas de Administración Temporal o en Liquidación, para: i) Pagos para la satisfacción de los derechos de los trabajadores que se acojan a los planes de retiro voluntario y, en general, de aquellos a los cuales se les terminen los contratos de trabajo y ii) Apoyo para salvaguardar la prestación del servicio a cargo de la empresa en toma de posesión. Así mismo, podrá apoyar el pago de las actividades profesionales requeridas para prestar apoyo en áreas financieras, técnicas, legales y logísticas a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y a la Empresa objeto de toma de posesión bajo las modalidades de fines liquidatorios -Etapas de Administración Temporal o en Liquidación.

A este Fondo ingresarán los recursos de los excedentes de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico -CRA-, de la Comisión de Regulación de Energía y Gas -CREG-, y el producto de las multas que imponga esta Superintendencia.

El Fondo tendrá un Comité Fiduciario integrado por el Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios, un asesor de su Despacho y el Director de Entidades Intervenidas y en Liquidación de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. El Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios será el ordenador del gasto.

ARTÍCULO 248. FORTALECIMIENTO DE LA DIAN. El producto de la venta de las mercancías aprehendidas, decomisadas y abandonadas a favor de la Nación, deberá ingresar como

recursos propios a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales para atender sus gastos.

ARTÍCULO 249. BIENES EN DACIÓN EN PAGO. Los bienes ofrecidos en dación en pago a las entidades estatales, en los casos en que procede, deberán estar libres de gravámenes, embargos, arrendamientos y demás limitaciones al dominio.

En todo caso, la entidad estatal evaluará y decidirá si acepta o rechaza la dación en pago con fundamento en criterios de comerciabilidad y costo beneficio y demás parámetros que para tal efecto establezca la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

ARTÍCULO 250. EVALUACIÓN Y VIABILIZACIÓN DE PROYECTOS DE AGUA Y SANEAMIENTO. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial es el competente para evaluar y viabilizar los proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico que soliciten apoyo financiero de la Nación y sus entidades públicas descentralizadas a través del mecanismo que defina.

Aquellos proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico financiados exclusivamente con recursos de las entidades territoriales en el marco de los Planes Departamentales para el manejo empresarial de los servicios de Agua y Saneamiento, serán evaluados y viabilizados a través de un mecanismo regional, conforme a la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

ARTÍCULO 251. EFICIENCIA EN EL MANEJO DE RESIDUOS SÓLIDOS. Con el fin de controlar y reducir los impactos ambientales, generar economías de escalas y promover soluciones de mínimo costo que beneficien a los usuarios del componente de disposición final del servicio público de aseo, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial podrá establecer e implementar áreas estratégicas para la construcción y operación de rellenos sanitarios de carácter regional, incluidas las estaciones de transferencia de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional, y con base en los usos del suelo definidos para este fin por los Concejos Municipales.

Las autoridades ambientales, personas prestadoras o entidades territoriales no podrán imponer restricciones sin justificación técnica al acceso a los rellenos sanitarios y/o estaciones de transferencia.

Consérvese el incentivo para los municipios donde se ubiquen rellenos sanitarios de carácter regional. El valor de dicho incentivo continuará siendo pagado por el prestador al municipio donde se ubique el relleno sanitario de la actividad de disposición final y su tarifa será entre 0.23% y 0.69% del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente - (smlmv) por tonelada dispuesta de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional, teniendo en cuenta entre otros, los siguientes criterios: cantidad de toneladas dispuestas, capacidad del relleno sanitario.

Créase un incentivo para la ubicación de estaciones de transferencia de residuos sólidos para los municipios donde se ubiquen estas infraestructuras, siempre que sean de carácter regional. El valor de ese incentivo será pagado al municipio donde se ubique la estación de transferencia regional por parte del prestador de la actividad y su tarifa fluctuará entre 0.0125% y 0.023% del smlmv por tonelada transferida, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

Parágrafo 1°. La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico definirá el mecanismo de inclusión del pago del incentivo en la tarifa del usuario final del servicio de aseo, salvo aquellos usuarios ubicados en el municipio donde se encuentra el relleno sanitario y/o la estación de transferencia.

Parágrafo 2°. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios vigilará que dentro de las actividades referentes a la recolección y disposición final de residuos sólidos se considere la inclusión de las organizaciones de recicladores como socios estratégicos del negocio. Se establecerá como meta a las entidades competentes, la organización de estos grupos, la formalización de su trabajo y el reconocimiento al aporte ambiental que realizan en lo referente a la separación de materiales reutilizables.

Parágrafo 3°. En aquellos casos en que el relleno sanitario se encuentre ubicado o se llegue a ubicar en zonas limítrofes de varios municipios, el incentivo se distribuirá equitativamente entre los municipios, conforme al estudio de impacto ambiental que realice la autoridad ambiental competente.

ARTÍCULO 252. ATRIBUCIÓN DE FACULTADES JURISDICCIONALES. Las funciones jurisdiccionales otorgadas a la Superintendencia de Sociedades, por el artículo 44 de la Ley 1258 de 2008, con fundamento en lo previsto en el artículo 116 de la Constitución Política, procederán respecto de todas las sociedades sujetas a su supervisión.

ARTÍCULO 253. CONFORMACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL CONPES. El Gobierno Nacional fijará las reglas de funcionamiento y las funciones del Consejo Nacional de Política Económica y Social y del CONPES para la política social.

De estos Consejos serán miembros permanentes con voz y con voto los Ministros de Despacho y los Directores de Departamento que se requieran para su adecuado funcionamiento. A discreción del Gobierno se establecerán los invitados con voz y sin voto.

ARTÍCULO 254. FINANCIACIÓN Y EJECUCIÓN INTERINSTITUCIONAL. Para el financiamiento de planes y programas necesarios para la implementación del presente PND que involucren a diferentes entidades del orden nacional, el Departamento Nacional de Planeación – DNP, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público – MHCP y las entidades involucradas, elaborarán y presentarán para aprobación del CONPES, el esquema de financiación y ejecución interinstitucional de estos.

ARTÍCULO 255. RESTRICCIÓN A LOS GASTOS DE PERSONAL. Durante los dos (2) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley y para dar cumplimiento al presente Plan Nacional de Desarrollo, se exceptúan a las Entidades Públicas Nacionales de la aplicación de las restricciones previstas en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 en el crecimiento de los gastos de personal.

ARTÍCULO 256. CESIÓN DE LOS DERECHOS DE CRÉDITO DE LA NACIÓN. La Nación podrá realizar a título oneroso la transferencia o cesión de las acreencias a su favor relacionadas con las operaciones de que trata el Decreto 2681 de 1993, sin necesidad de contar con el consentimiento previo y expreso del deudor. Para estos efectos, dicha transferencia o cesión, se llevará a cabo atendiendo las condiciones del mercado.

ARTÍCULO 257. ESTRATEGIA DE MEDIANO PLAZO DE GESTIÓN DE LA DEUDA. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se encargará de diseñar y gestionar una Estrategia de Mediano Plazo de Gestión de la Deuda (EMGD), con el objeto de definir las directrices sobre la estructura del portafolio global de la deuda pública, propender por la financiación adecuada de las apropiaciones presupuestales del Gobierno Nacional, disminuir el costo de la deuda en el mediano plazo bajo límites prudentes de riesgo, y contribuir en el desarrollo del mercado de capitales.

Parágrafo. Autorícese a la Nación Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que, a través de las operaciones o instrumentos que se requieran para tal fin, administre el portafolio de deuda de la Nación de manera global o agregada en los términos de la EMGD.

ARTÍCULO 258. ENAJENACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN ACCIONARIA DE LA NACIÓN. El Gobierno Nacional podrá enajenar aquellas participaciones accionarias en las cuales la propiedad de la mismas haya sido producto de un acto en el que no haya mediado la voluntad expresa de la Nación o que provengan de una dación en pago, siempre y cuando esta participación no supere el 10% de la propiedad accionaria de la empresa, recurriendo para ello al régimen societario al que se encuentren sometidas para ofrecer su participación.

Corresponderá al Consejo de Ministros emitir concepto favorable respecto de la enajenación de las participaciones accionarias que se encuentren dentro de la previsión señalada en el inciso anterior.

ARTÍCULO 259. ENAJENACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN ACCIONARIA EN LOS FONDOS GANADEROS, CENTRALES DE ABASTOS, CENTROS DE DIAGNÓSTICO AUTOMOTOR Y EMPRESAS DEL FONDO EMPRENDER. Los organismos y entidades del orden nacional, así como las entidades descentralizadas de este mismo orden que posean participaciones sociales en los Fondos Ganaderos, Centrales de Abastos, Centros de Diagnóstico Automotor y las Empresas del Fondo Emprender deberán ofrecerlas en primer lugar a aquellas entidades territoriales donde se encuentren domiciliados los respectivos Fondos, Centrales, Centros y Empresas

en cumplimiento de las reglas de contratación administrativa vigentes. En estos casos, se podrá realizar un proceso de compensación de cuentas o cartera entre la Nación y las entidades públicas interesadas. La enajenación deberá realizarse por la totalidad de la participación accionaria. El precio de la enajenación será al menos el de la valoración cuando la hubiere, y en ausencia de valoración la transacción se hará al menos al valor nominal de la participación certificado por el Revisor Fiscal a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior. Agotado el procedimiento anterior se procederá a ofrecer las acciones al sector solidario, para lo cual el precio de la enajenación será al menos el de la valoración cuando la hubiere, y en ausencia de valoración la transacción se hará al menos al valor nominal de la participación certificado por el Revisor Fiscal a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior.

Parágrafo 1º. En el caso de los Fondos Ganaderos, agotado el procedimiento de que trata el inciso anterior, la participación se ofrecerá en primer lugar a los accionistas de los Fondos, en segundo lugar, directamente a los Fondos Ganaderos y finalmente podrán ser colocadas en las bolsas de valores. Para las Centrales de Abastos, los Centros de Diagnóstico Automotor y Empresas del Fondo Emprender se ofrecerá al público en general.

Parágrafo 2º. Los términos y condiciones de la enajenación serán reglamentados por el Gobierno Nacional aplicando para el cálculo del precio la fórmula indicada en el primer inciso.

ARTÍCULO 260. GESTIÓN DE ACTIVOS DE LA NACIÓN. El Gobierno Nacional definirá los instrumentos necesarios para garantizar la adecuada administración, representación y tenencia de la participación accionaria de las entidades estatales del orden nacional.

ARTÍCULO 261. CUENTA ÚNICA NACIONAL. A partir de la vigencia de la presente ley, con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación a través del Sistema de Cuenta Única Nacional. Para tal efecto, los recaudos de recursos propios, administrados y de los fondos especiales de los órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación serán trasladados a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público conforme los plazos y condiciones que determine la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

En ejercicio de la anterior función, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, administrará por encargo dichos recursos, los que para efectos legales seguirán conservando la naturaleza, propiedad y fines de la ley que los creó, por lo que de ninguna manera exime de responsabilidad a la entidad estatal encargada del recaudo y ejecución presupuestal en los términos de la ley.

Parágrafo 1º. Se exceptúan de esta norma los establecimientos públicos que administran contribuciones parafiscales y los órganos de previsión y seguridad social que administren prestaciones sociales de carácter económico.

Parágrafo 2°. A partir de la vigencia de la presente ley, los recursos de la Nación girados a patrimonios autónomos, que no se encuentren amparando obligaciones dos (2) años después de la fecha en la que se realizó el respectivo giro, serán reintegrados al Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro de los tres (3) meses siguientes al vencimiento de dicho término, con excepción de aquellos que correspondan a proyectos de agua potable y saneamiento básico, y los recursos de previsión y seguridad social que administren prestaciones sociales de carácter económico.

ARTÍCULO 262. OPERACIONES DE CRÉDITO PÚBLICO DE LOS PROVEEDORES DE REDES Y SERVICIOS DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 55 de la Ley 1341 de 2009 para otros actos y contratos, la gestión y celebración de los actos y contratos de que trata el Decreto 2681 de 1993 y demás normas concordantes por parte de los Proveedores de la Información y Comunicaciones que ostenten la naturaleza jurídica de empresas de servicios públicos oficiales y mixtas, así como de aquellas con participación directa o indirecta del Estado superior al cincuenta por ciento en su capital social, se sujetarán a las normas sobre crédito público aplicables a las entidades descentralizadas del correspondiente orden administrativo.

ARTÍCULO 263. CAPITALIZACIÓN DE LAS ENTIDADES MULTILATERALES. Los compromisos que se adquieran en el marco de tratados o convenios internacionales, de los cuales Colombia haga parte y cuya vinculación haya sido aprobada por ley de la República deberán contar únicamente con aval fiscal por parte del Consejo Superior de Política Fiscal – CONFIS.

ARTÍCULO 264. DELEGACIÓN DEL CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA FISCAL – CONFIS. El Consejo Superior de Política Fiscal – CONFIS podrá delegar en las Juntas o Consejos Directivos de las empresas de servicios públicos mixtas, en las cuales la participación del Estado directamente o a través de sus entidades descentralizadas sea igual o superior al noventa por ciento y que desarrollen sus actividades bajo condiciones de competencia, la aprobación y modificación de sus presupuestos, de las viabilidades presupuestales y de las vigencias futuras, sin requerirse en ningún caso del concepto previo favorable del DNP, conforme a las directrices generales que el CONFIS establezca y siempre que cumplan con los siguientes requisitos:

- a. Desarrollen su objeto social en competencia con otros agentes o se desempeñen en mercados regulados;
- b. Cuenten con prácticas de Buen Gobierno Corporativo que garanticen, entre otros, la protección de sus accionistas minoritarios e inversionistas, la transparencia y revelación de información, el cumplimiento de los deberes y responsabilidades de los órganos sociales y administradores en materia presupuestal y financiera y una política de dividendos y constitución de reservas, derivadas de Códigos de Buen

Gobierno adoptados en cumplimiento de estipulaciones estatutarias o legales que definirán su contenido mínimo;

- c. Acreditar una calificación anual de riesgo crediticio mayor o igual a AA-, o su equivalente, otorgada por una entidad calificadoradora de riesgo debidamente acreditada en el país.

El CONFIS verificará el cumplimiento de lo previsto en este artículo a través de su Secretaría Ejecutiva. En caso que la empresa no cumpla con todos los requisitos establecidos en este artículo, se sujetará al régimen presupuestal previsto en el Decreto 115 de 1996 y demás normas expedidas en ejercicio del artículo 43 de la Ley 179 de 1994 y en el plazo que el CONFIS señale.

ARTÍCULO 265. PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL CAPITAL SOCIAL. El Gobierno Nacional deberá expedir un documento CONPES en el que se fije la política pública de participación ciudadana a implementar.

ARTÍCULO 266. DE LA MODERNIZACIÓN DE LAS PLANTAS FÍSICAS DE LAS SEDES DE LAS MISIONES PERMANENTES Y OFICINAS CONSULARES. Dentro del Programa de Modernización de las plantas físicas de las sedes de las embajadas, delegaciones permanentes y oficinas consulares, el Ministerio de Relaciones Exteriores, podrá vender y comprar inmuebles de su propiedad previo estudio adelantado por dicha entidad.

ARTÍCULO 267. BIENES Y DERECHOS UBICADOS EN SAN ANDRÉS. Modifíquese el artículo 23 de la Ley 793 de 2002, así:

“Bienes y derechos ubicados en el departamento Archipiélago: Los bienes, los rendimientos y los frutos que generen los mismos, localizados en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, cuya extinción de dominio se haya decretado conforme a la presente ley deberán destinarse prioritariamente, a programas sociales que beneficien a la población raizal”.

ARTÍCULO 268. TÍTULOS PARA CONTROL MONETARIO. El literal b) del artículo 6° de la Ley 51 de 1990, quedará así:

“b) Serán de dos clases: Los de la clase A que sustituirán a la deuda contraída en Operaciones de Mercado Abierto -OMAS- (Títulos de Participación) y que podrán ser emitidos para sustituir la deuda interna de la Nación con el Banco de la República en los términos del artículo anterior. Los de la clase B, que se emitirán para sustituir a los Títulos de Ahorro Nacional -TAN-, obtener recursos para apropiaciones presupuestales, efectuar operaciones temporales de Tesorería del Gobierno Nacional y para regular la liquidez de la economía.

Para este último propósito, se autoriza al Gobierno Nacional para emitir, colocar y mantener en circulación títulos de Tesorería TES Clase B para que a través de este instrumento el Banco de la República regule la liquidez de la economía. Los recursos provenientes de dichas colocaciones, no podrán utilizarse para financiar apropiaciones del Presupuesto General de la Nación y serán administrados mediante depósito remunerado en el Banco de la República.

Lo anterior sin perjuicio de la competencia del Banco de la República para emitir sus propios títulos”.

ARTÍCULO 269. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 109 de 1994. El cual quedará así:

“**ARTÍCULO 2°.** El objetivo sustancial de la Imprenta Nacional de Colombia, es la edición, impresión, divulgación y comercialización, como garante de la seguridad jurídica, de las normas, documentos, publicaciones, impresos y demás necesidades de comunicación gráfica, de todas las entidades nacionales que integran las ramas del poder público en Colombia.

Lo anterior no obsta para que de igual manera la Imprenta Nacional de Colombia pueda prestar sus servicios a los particulares, o a las entidades territoriales bajo las condiciones y características propias del mercado”.

ARTÍCULO 270. SANEAMIENTO CONTABLE DE LOS ESTADOS FINANCIEROS DE LA NACIÓN. Con el fin de lograr el saneamiento contable de los estados financieros de la Nación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público hará los registros contables y en consecuencia, extinguirá los derechos y obligaciones de pago derivadas de créditos de presupuesto y acuerdos de pago suscritos con entidades estatales cuya liquidación se hubiere cerrado con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley.

ARTÍCULO 271. A través de los Ministerios de Defensa y Hacienda y Crédito Público, se buscará establecer una estrategia adecuada para resolver la litigiosidad en torno a los asuntos relativos a las asignaciones salariales, a las asignaciones de retiro, al ajuste por IPC y a otras reclamaciones de personal activo y la reserva de las fuerzas militares y la policía.

Para tal efecto se deberá concertar con la agencia responsable de la defensa judicial del Estado y se deberá inscribir dentro del marco de una estrategia integral en ese campo.

ARTÍCULO 272. Dado que la Registraduría Nacional del Estado Civil, se encuentra implementando el proyecto de modernización tecnológica con el fin de cumplir de manera más eficiente sus obligaciones constitucionales y legales, se requiere como complemento, nivelar los salarios del personal de planta con la de los servidores públicos de las entidades del orden nacional, en consecuencia, facúltase al Gobierno Nacional para que dentro del término de doce (12) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, expida las normas que cumplan con este propósito.

CAPÍTULO 7

Disposiciones finales

ARTÍCULO 273. PROTOCOLIZACIÓN DE LAS CONSULTAS PREVIAS. Harán parte integral de este Plan Nacional de Desarrollo, los contenidos del Anexo IV.C.1-1, “Protocolización de la Consulta Previa al Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 con Grupos Étnicos”. Este anexo se sustenta en: el Acta de la consulta previa sobre el tema de Pueblos indígenas, el Acta de consulta previa con las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palanqueras y Raizales, el Acta de consulta con el Pueblo Rom, las cuales fueron firmadas al cabo de procesos desarrollados, de manera excepcional y concertadamente, en las instancias de interlocución entre el Gobierno Nacional y los representantes de grupos étnicos en la Comisión Consultiva de Alto nivel de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palanqueras; Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas y, la Comisión Nacional de diálogo con el Pueblo Rom o Gitano.

ARTÍCULO 274. CONTRATACIÓN MÍNIMA CUANTÍA. Adiciónese al artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, el siguiente numeral:

“5) **CONTRATACIÓN MÍNIMA CUANTÍA.** La contratación cuyo valor no excede del 10 por ciento de la menor cuantía de la entidad independientemente de su objeto, se efectuará de conformidad con las siguientes reglas:

- a. Se publicará una invitación, por un término no inferior a un día hábil, en la cual se señalará el objeto a contratar, el presupuesto destinado para tal fin, así como las condiciones técnicas exigidas.
- b. El término previsto en la invitación para presentar la oferta no podrá ser inferior a un día hábil.
- c. La entidad seleccionará, mediante comunicación de aceptación de la oferta, la propuesta con el menor precio, siempre y cuando cumpla con las condiciones exigidas.
- d. La comunicación de aceptación junto con la oferta constituyen para todos los efectos el contrato celebrado, con base en lo cual se efectuará el respectivo registro presupuestal.

Las particularidades del procedimiento previsto en este numeral, así como la posibilidad que tengan las entidades de realizar estas adquisiciones en establecimientos que correspondan a la definición de “gran almacén” señalada por la Superintendencia de Industria y Comercio, se determinarán en el reglamento que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

La contratación a que se refiere el presente numeral se realizará exclusivamente con las reglas en él contempladas y en su reglamentación. En particular no se aplicará lo previsto en la Ley 816 de 2003, y en el artículo 12 de la presente ley”.

ARTÍCULO 275. DEUDAS POR CONCEPTO DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO. En el caso en que las entidades territoriales adeuden los recursos del régimen subsidiado a las Entidades Promotoras de Salud por contratos realizados hasta marzo 31 de 2011, el Gobierno Nacional en aras de salvaguardar la sostenibilidad del sistema y garantía de acceso a los afiliados, descontará de los recursos asignados a ese municipio por Sistema General de Participaciones de propósito general de libre de inversión, regalías, por el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP) u otras fuentes municipales que se dispongan en el nivel nacional, los montos adeudados serán girados directamente a los Hospitales Públicos que hayan prestado los servicios a los afiliados. El Gobierno Nacional reglamentará el procedimiento anteriormente descrito.

Parágrafo 1°. Para efectos de este procedimiento se utilizará el menor valor de tales deudas, sin perjuicio de que las Entidades Territoriales y Entidades Promotoras de Salud puedan continuar la conciliación por las diferencias que subsistan.

Parágrafo 2°. Los recursos que la Nación y las Entidades Territoriales destinen para financiar el régimen subsidiado en salud, son inembargables. En consecuencia de conformidad con el artículo 48 de la Constitución Política, las Entidades Promotoras de Salud del Régimen Subsidiado “EPS-s” con cargo a dichos recursos cancelarán en forma prioritaria los valores adeudados por la prestación del servicio a las IPS Públicas y Privadas. Los cobros que realicen las IPS a las EPS-s requerirán estar soportadas en títulos valores o documentos asimilables, de acuerdo con las normas especiales que reglamenten la prestación del servicio en salud.

ARTÍCULO 276. VIGENCIAS Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Con el fin de dar continuidad a los objetivos y metas de largo plazo planteados en los anteriores Planes de Desarrollo, se mantienen vigentes las siguientes disposiciones de la Ley 812 de 2003 los artículos, 20, 59, 61, 64, 65, 81 y 121; de la Ley 1151 de 2007 los artículos 11, 13, 14, 15, 19, 21, 22, 24, 25, 27, 28, 31, 39, 49, 50 excepto su tercer inciso, 62, 64, 67, los incisos primero y tercero del 69, 70, 71, 76, 80, 82, 87, 88, 89, 90, 91, 97, 98, 106, 110, 112, 115, 118, 121, 126, 127, inciso primero del 131, 138, 155 y 156, de la Ley 1151 de 2007. Ampliase hasta el 6 de agosto de 2012, las funciones establecidas en el artículo 65 de la Ley 1350 de 2009.

Deroga en especial el artículo 9° del Decreto 1300 del 29 de julio de 1932; los artículos 3° y 4° del Decreto 627 de 1974; 19 de la Ley 55 de 1985; 9° de la Ley 25 de 1990; elimínase la periodicidad de dos (2) años prevista en el artículo 2° de la Ley 1ª de 1991 para la presentación y aprobación de los Planes de Expansión Portuaria y en el artículo 15 de la Ley 105 de 1993 para la presentación y aprobación de los Planes de Expansión Vial, 21 de la Ley 160 de 1994; el inciso segundo del artículo

151 de la Ley 223 de 1995; el numeral 5 del artículo 2° de la Ley 549 de 1999; los artículos 2°, 19, 20, 21, 22 y 23 de la Ley 590 de 2000; 10, 11 y el párrafo del artículo 12 de la Ley 681 de 2001; párrafo 3° del artículo 19 de la Ley 769 de 2002 modificado por el artículo 5° de la Ley 1383 de 2010; párrafo 2° del artículo 7° de la Ley 872 de 2003; 26, inciso 2° del artículo 28 de la Ley 1150 de 2007; 32 y 33 de la Ley 1176 de 2007; artículo 69 de la Ley 1341 de 2009 exceptuando su inciso segundo; párrafo 2° del artículo 12 y el artículo 30 de la Ley 1382 de 2010 y el párrafo del artículo 63 de la Ley 1429 de 2010.

Deroga las Leyes 188 de 1995; 812 de 2003 y 1151 de 2007, a excepción de las disposiciones citadas en el segundo inciso del presente artículo.

Del artículo 3°, literal a) numeral 5 de la Ley 1163 de 2007 la expresión “y cruces de información no sujeta a reserva legal de las bases de datos de la entidad” y del numeral 8 suprimase la expresión “Servicios de procesamiento, consulta de datos de identificación”.

Suprimanse del artículo 424 del Estatuto Tributario los siguientes bienes, partida y subpartida arancelaria: 82.01 Layas, herramientas de mano agrícola y el inciso primero del párrafo del artículo 1° de la Ley 1281 de 2009.

Del inciso primero del numeral 14 del artículo 879 del Estatuto Tributario, suprimase la expresión “salvo lo correspondiente a las utilidades o rendimientos que hubiere generado la inversión, los cuales son la base gravable para la liquidación del impuesto, el cual será retenido por el comisionista o quien reconozca las utilidades o rendimientos”.

El Presidente del Honorable Senado de la República,

Armando Benedetti Villaneda

El Secretario General del Honorable Senado de la República,

Emilio Ramón Otero Dajud

El Presidente de la Honorable Cámara de Representantes,

Carlos Alberto Zuluaga Díaz

El Secretario General de la Honorable Cámara de Representantes,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo

REPÚBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y cúmplase

Dada en Bogotá, D. C., a los **16-06-2011**

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Juan Carlos Echeverry Garzón

El Director del Departamento Nacional de Planeación,

Hernando José Gómez Restrepo

www.dnp.gov.co